

### Deutschland im UN-Sicherheitsrat 2019-2020: eine Halbzeitbilanz

Christian, Ben; Coni-Zimmer, Melanie

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Christian, B., & Coni-Zimmer, M. (2020). *Deutschland im UN-Sicherheitsrat 2019-2020: eine Halbzeitbilanz*. (PRIF Reports, 6). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67008-8>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>

# PRIF REPORT

PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT / LEIBNIZ-INSTITUT HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG



BEN CHRISTIAN // MELANIE CONI-ZIMMER (HRSG.)  
**DEUTSCHLAND IM UN-SICHERHEITSRAT.  
EINE HALBZEITBILANZ**

PRESIDENT

PRIF Report 6/2019

## **DEUTSCHLAND IM UN-SICHERHEITSRAT. 2019-2020**

EINE HALBZEITBILANZ

BEN CHRISTIAN // MELANIE CONI-ZIMMER (HRSG.)

LEIBNIZ-INSTITUT HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG (HSFK)  
PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT (PRIF)

**Coverbild:**

Christoph Heusgen, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den UN.

© picture alliance/EuropaNewswire

**Textlizenz:**

Creative Commons CC-BY-ND 4.0 (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International).

Das Coverbild unterliegt eigenen Lizenzbedingungen.



**Adresse:**

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Baseler Straße 27–31

60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49 69 95 91 04-0

E-Mail: [christian@hsfk.de](mailto:christian@hsfk.de), [zimmer@hsfk.de](mailto:zimmer@hsfk.de)

<https://www.hsfk.de>

**ISBN: 978-3-946459-49-1**

1. Einleitung: Halbzeit im UN-Sicherheitsrat <i>Ben Christian/Melanie Coni-Zimmer</i>	1
<b>I. Aktuelle Krisen und Konflikte</b>	
2. Der Umgang des Sicherheitsrats mit Friedensbedrohungen im Jahr 2019 <i>Gregor P. Hofmann</i>	7
3. Mali: Solides Engagement, aber verschenktes Potenzial <i>Alisa Rieth</i>	12
4. Syrien: Das (Nicht)Handeln des UN-Sicherheitsrats <i>Gregor P. Hofmann</i>	14
5. Zu wenig konkret und öffentlich: Das Engagement der deutschen Bundesregierung für die UN-Reform im Bereich Frieden und Sicherheit <i>Julian Junk</i>	17
<b>II. Schwerpunktthemen der deutschen Mitgliedschaft</b>	
6. Vom Verhandlungstisch in die Konfliktzonen: Die Menschenrechte von Überlebenden sexueller Gewalt stärken <i>Simone Wisotzki</i>	20
7. Stärkung humanitärer Hilfe <i>Charlotte Dany</i>	23
8. Deutschlands UN-Klimasicherheitspolitik: Glaubwürdigkeit und Konkretisierung <i>Stefan Kroll</i>	26
9. ‚High Time‘ für nukleare Abrüstung? <i>Jana Baldus</i>	29
<b>III. Diplomatie im Sicherheitsrat</b>	
10. Arria-Formel-Sitzungen als Instrument der Krisendiplomatie <i>Melanie Coni-Zimmer/Anton Peez</i>	32
11. <i>Jumelage</i> und <i>Alliance for Multilateralism</i> : Partnerschaften als diplomatisches Spezifikum der deutschen Außenpolitik <i>Nicole Deitelhoff/Thilo Marauhn</i>	36
Literatur	40



## 1. EINLEITUNG: HALBZEIT IM UN-SICHERHEITSRAT

Ben Christian/Melanie Coni-Zimmer<sup>1</sup>

Seit Anfang 2019 ist Deutschland für zwei Jahre gewähltes Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Die Rahmenbedingungen sind schwierig: Die Zahl staatlicher und nichtstaatlicher Gewaltkonflikte ist auf einem historisch hohen Niveau. Gleichzeitig machen Auseinandersetzungen mit und zwischen den Großmächten den Sicherheitsrat in zentralen Fragen handlungsunfähig. Trotzdem hat sich Deutschland ambitionierte Ziele gesetzt. Wie ist das deutsche Engagement in New York im ersten Jahr der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zu bewerten? In diesem HSKF-Report ziehen die Autor:innen eine Halbzeitbilanz der deutschen Mitgliedschaft und formulieren Empfehlungen für das Jahr 2020.

### 1.1 WELTPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN: VIELE KRISEN, WENIG KONSENS

Seit Anfang 2019 ist die Bundesrepublik Deutschland zum sechsten Mal als gewähltes Mitglied im UN-Sicherheitsrat vertreten. Damit ist Deutschland nach 2011/2012 erneut für zwei Jahre im einzigen multilateralen Gremium repräsentiert, das völkerrechtlich verbindliche Entscheidungen treffen kann. Deutschland bemüht sich in regelmäßigen Abständen darum, als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat gewählt zu werden.<sup>2</sup> Dieser Anspruch entspricht Deutschlands Status als viertgrößter Beitragszahler für die Vereinten Nationen, aber auch der Idee, zunehmend globale Verantwortung übernehmen zu wollen.<sup>3</sup>

Die aktuelle Mitgliedschaft Deutschlands fällt in eine Zeit, in der der Sicherheitsrat mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert ist. Mit Blick auf seine zentrale Aufgabe – die Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Welt – ist vor allem auf die Vielzahl an akuten Kriegen und Gewaltkonflikten zu verweisen. Während sich das weltweite Konfliktgeschehen in den 1990er Jahren zunächst entspannte, kam es insbesondere in der letzten Dekade zu einem deutlichen Wiederanstieg. Im Jahr 2018 waren weltweit 37 Staaten von Gewaltkonflikten betroffen. Dies bedeutet zwar, dass die Anzahl der von Gewaltkonflikten betroffenen Staaten seit 2016 wieder leicht rückläufig ist, jedoch liegt sowohl die

---

1 Wir danken Janna Chalmovsky für die exzellente Unterstützung bei Recherchen und beim Editieren dieses Reports. Unser herzlicher Dank geht darüber hinaus an Susanne Schmidt und Karin Hammer für die Gestaltung des Layouts und die umsichtige Endredaktion dieses „Sammelreports“.

2 Die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats werden für jeweils zwei Jahre durch die UN-Generalversammlung gewählt. Zwei dieser zehn Sitze werden aus der Gruppe der Westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG) besetzt, zu der die Bundesrepublik gehört. Im Juni 2018 stellten sich Deutschland und Belgien für eine Mitgliedschaft im Sicherheitsrat in den Jahren 2019/2020 zur Wahl, Israel hatte seine Kandidatur kurz vor der Wahl zurückgezogen. Nichtständige Mitglieder des Rats können sich nicht direkt zur Wiederwahl stellen.

3 In der Debatte über die Reform der Zusammensetzung des Sicherheitsrats fordert Deutschland als Teil der G4-Gruppe (zusammen mit Brasilien, Japan und Indien) eine Erweiterung des Rats um sechs ständige Sitze (sowie vier nichtständige Sitze) und in diesem Rahmen auch einen eigenen ständigen Sitz. Substanzielle Fortschritte in dieser Diskussion sind allerdings seit Jahren nicht zu verzeichnen und in der aktuellen weltpolitischen Situation auch nicht zu erwarten (Bethke et al. 2019: 117ff). Während der aktuellen Mitgliedschaft Deutschlands im Sicherheitsrat spielt die Forderung nach einem eigenen ständigen Sitz daher – sinnvollerweise – keine große Rolle.

Zahl staatlicher und nichtstaatlicher Konflikte als auch die Zahl der Gewaltopfer im Vergleich mit den frühen 2000er Jahren auf einem historisch hohen Niveau (Wolff et al. 2020: 11).

Gleichzeitig wird konstatiert, dass sich die Vereinten Nationen und insbesondere der Sicherheitsrat (wieder einmal) in einer Krise befinden. Krisennarrative über den UN-Sicherheitsrat beziehen sich vor allem auf den Umstand, dass Konflikte zwischen den Großmächten (China, Russland und USA) sowie zwischen diesen Großmächten und den gewählten Mitgliedern des Sicherheitsrats zunehmen bzw. vermehrt zu Tage treten (von Einsiedel/Malone 2018, International Crisis Group 2019a). Dies führt dazu, dass der Sicherheitsrat in zentralen Krisen von Syrien über die Ukraine bis hin zu Myanmar und Venezuela häufig handlungsunfähig ist (vgl. dazu die Beiträge von Gregor P. Hofmann). Im Falle des Syrien-Konflikts haben etwa China und Russland seit 2011 bereits 14-mal zur Abstimmung gestellte Resolutionen durch Vetos blockiert oder gar die Befassung mit Berichten aus dem UN-System verhindert. Spannungen zwischen China und den westlichen Staaten traten zuletzt auch in anderen Zusammenhängen zunehmend deutlich zutage. Neben Russland und China ist darüber hinaus die Politik der USA unter Präsident Trump eine Herausforderung für die Handlungsfähigkeit des Rats und führt zu Konflikten zwischen den westlichen Staaten (International Crisis Group 2019a).

## 1.2 EINFLUSSMÖGLICHKEITEN NICHTSTÄNDIGER MITGLIEDER

Im Gegensatz zu Trumps „America First“-Strategie hat die deutsche Bundesregierung im Zuge ihrer UN-Sicherheitsratsmitgliedschaft die Stärkung der regelbasierten internationalen Ordnung sowie des Multilateralismus als ihr zentrales Vorhaben beworben. Die Einflussmöglichkeiten der zehn gewählten Mitglieder (E10) im UN-Sicherheitsrat sollten aber nicht überschätzt werden. Sie sind begrenzt und das liegt nicht nur am offensichtlichen Statusunterschied zwischen den gewählten und den permanenten Mitgliedern mit Vetorecht. Auch bestimmte Arbeitsweisen, wie etwa das *Penholder*-System, tragen dazu bei (Keating 2016, Security Council Report 2018). Danach gibt es jeweils Staaten, die für die Verhandlungen zu bestimmten Konflikten oder Themen sowie insbesondere für das Entwerfen der Resolutionen federführend zuständig sind. Dieses System wird von den ständigen Mitgliedern – und hier vor allem den P3 (Frankreich, Großbritannien und USA) – dominiert und verleiht diesen einen großen Einfluss. Dass Deutschland aktuell in vier Fällen als Ko-Penholder aktiv ist, ist keine Selbstverständlichkeit und kann durchaus als Achtungserfolg für die deutsche Außenpolitik verbucht werden.<sup>4</sup>

Obwohl den E10 generell eher begrenzte Einflussmöglichkeiten zugesprochen werden, sollten diese gleichzeitig auch nicht unterschätzt werden. Eine mögliche Einflussnahme ist dabei sowohl davon abhängig, welche diplomatischen Kapazitäten und Kompetenzen die jeweiligen nichtständigen Mitglieder einbringen, als auch von den Kontextbedingungen, wie etwa Gelegenheitsfenster, die sich für die Bearbeitung bestimmter Themen oder Konflikte ergeben (Farrall et al. 2019). Eine wichtige Möglichkeit, um eigene Themen voranzubringen, ist die monatlich rotierende Präsidentschaft des UN-Sicherheitsrats. Deutschland hat diese mit Frankreich gemeinsam genutzt, um während der sogenannten *Jumelage* (vgl. hierzu den Beitrag von Nicole Deitelhoff und Thilo Marauhn) eigene Schwer-

<sup>4</sup> Eine Liste der aktuellen Verantwortlichkeiten findet sich auf der Website von Security Council Report (2019a).



punktt Themen auf die Agenda zu setzen und voranzubringen. Das Ringen um die von Deutschland eingebrachte Resolution 2467 (2019) zur Stärkung der Agenda „Women, Peace and Security“ (WPS) und deren kontroverse Einschätzung erreichte eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit (vgl. hierzu den Beitrag von Simone Wisotzki) – das deutsche Engagement war jedoch weitaus vielfältiger.

### 1.3 ENGAGEMENT ZWISCHEN KONFLIKTBEARBEITUNG UND THEMATISCHEN DEBATTEN

Die Hauptaufgabe des Sicherheitsrats ist laut UN-Charta die Wahrung von Frieden und internationaler Sicherheit. Die Agenda des UN-Sicherheitsrats wird dementsprechend durch die Beschäftigung mit internationalen und innerstaatlichen Konflikten bestimmt. Ein Hauptinstrument zur Bearbeitung der Konflikte sind die UN-Friedensmissionen, für deren Budget Deutschland viertgrößter Beitragszahler ist. An der vermeintlichen Handlungsunfähigkeit bei der Bearbeitung akuter Gewaltkonflikte entzündet sich auch ein Großteil der Kritik am UN-Sicherheitsrat (vgl. dazu den Beitrag von Gregor P. Hofmann).<sup>5</sup> Gleichzeitig sollte aber nicht vergessen werden, dass die Vereinten Nationen aktuell mit 13 Friedensmissionen und mehr als 110.000 Peacekeeper:innen in Konfliktgebieten aktiv sind. Durch das Penholder-System haben die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats bei Entscheidungen zu einzelnen Ländersituationen einen starken Einfluss, aber auch für die deutsche Mitgliedschaft bieten sich hier verschiedene Möglichkeiten, eigene Akzente zu setzen, wie etwa aktuell in Bezug auf die Situation im Sudan (Gowan 2019a).

Jenseits der Bearbeitung von Gewaltkonflikten ist der UN-Sicherheitsrat aber auch ein wichtiger Normgeber in der internationalen Politik geworden (Bethke et al. 2019: 128–131). Hier sind nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats in besonderem Maße aktiv und engagieren sich insbesondere während der rotierenden Präsidentschaften für bestimmte thematische Schwerpunkte. Die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“, der Schutz humanitärer Hilfeleistender, der Klimawandel oder die nukleare Abrüstung – Deutschland hat bereits während seiner Kandidatur mehrere Schwerpunktthemen ins Zentrum der eigenen Mitgliedschaft gerückt. Während dies aus der Perspektive deutscher Außenpolitik allesamt wichtige Themen sind, stellt sich dennoch einerseits die Frage, in welchem Umfang sich Deutschland in solchen thematischen Debatten engagieren sollte und andererseits, ob der UN-Sicherheitsrat der richtige Ort ist, um diese Themen zu adressieren. Dies berührt eine schon länger andauernde Debatte über die zu beobachtende, sukzessive Ausweitung der Kompetenzen und Agenda des Sicherheitsrats. Dieser Trend lässt sich seit den 1990er Jahren beobachten, als menschenrechtliche und humanitäre Argumentationen eine zunehmend gewichtigere Rolle spielten, um Interventionen in insbesondere innerstaatliche Konflikte zu begründen (Booth Walling 2015). Vor allem nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats haben es seitdem übernommen, „weiche“ Themen auf die Agenda des Sicherheitsrats zu bringen. Dies wird von Staaten wie China und Russland, die

---

5 Während der Rat sich insbesondere mit der Bearbeitung akuter Krisen beschäftigt, bleibt ein Engagement in der Krisenprävention weiterhin schwierig und umstritten (vgl. Bethke et al. 2019: 126; von Einsiedel et al. 2016: 843). Auch der Prozess der Friedenskonsolidierung (Peacebuilding) wird oft wenig systematisch mitgedacht. Hier gab es in den letzten Jahren wichtige Bemühungen, die Arbeit des Sicherheitsrats und der Peacebuilding Commission zu verzahnen (Security Council Report 2017). Im Jahr 2020 ist Deutschland weiterhin in beiden Gremien vertreten und sollte diese Bemühungen, womöglich, weiter vorantreiben.

sich auf die Prinzipien der staatlichen Souveränität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten berufen, abgelehnt bzw. zumindest kritisch beobachtet (vgl. von Einsiedel et al. 2016: 833, 843).

Zweifelsohne konnten jedoch durch diese Bemühungen im Sicherheitsrat – trotz der Zurückhaltung von Russland und China – in einigen Politikfeldern große und zum Teil auch sehr konkrete Fortschritte erreicht werden. Ein Beispiel hierfür ist etwa die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (vgl. den Beitrag von Simone Wisotzki). Um jedoch zu vermeiden, dass sich der Sicherheitsrat (auch aufgrund der Blockade bei der Bearbeitung zentraler Gewaltkonflikte) zu einem Gremium entwickelt, das nur noch „cheap talk“ und Symbolpolitik produziert, müssen besonders die „weichen“ Themen mit konkreten Krisen und Konflikten verknüpft werden (vgl. hierzu den Beitrag von Stefan Kroll). Wo eine solche Verknüpfung von abstrakten Querschnittsthemen mit konkreten Initiativen zur Konfliktbearbeitung gelingt, kann der Sicherheitsrat als mächtige Arena genutzt werden.

#### 1.4 HALBZEITBILANZ: KONFLIKTE, THEMEN UND DIPLOMATISCHE INSTRUMENTE

Statt ein eher allgemeines und deshalb unvermeidlich oberflächliches Fazit des deutschen Engagements im UN-Sicherheitsrat zu ziehen, will der vorliegende HSKF-Report gezielt auf unterschiedliche Konflikte und Themenfelder eingehen, die im letzten Jahr auf der Agenda standen, um so konkrete und spezifische Handlungsempfehlungen für das zweite Jahr zu formulieren.

Die einzelnen Beiträge in diesem Report sind in drei Blöcke gegliedert. Der erste Abschnitt setzt sich mit der Rolle des UN-Sicherheitsrats bei der Bearbeitung akuter Krisen und Konflikte auseinander. *Gregor Hofmann* gibt zunächst einen Überblick über die durch den Sicherheitsrat (nicht) behandelten Krisen im letzten Jahr. Angesichts der Selektivität des Sicherheitsrats und der anhaltenden Blockaden durch ständige Mitglieder zieht er eine ernüchternde Bilanz und plädiert dafür, die Bearbeitung jener Krisen voranzutreiben, die nur in geringem Maße von widersprüchlichen Großmachtinteressen tangiert sind, wie etwa im Sudan und in Afghanistan. In den folgenden Beiträgen stehen zwei konkrete Konflikte im Zentrum: *Alisa Rieth* blickt auf den Konflikt in Mali, wo der derzeit größte Auslandseinsatz der Bundeswehr stattfindet. Sie analysiert den deutschen Beitrag MINUSMA und fordert eine sorgfältige Anpassung des Mandats durch den UN-Sicherheitsrat. *Gregor P. Hofmann* analysiert in seinem Beitrag zu Syrien die weitgehende Untätigkeit des UN-Sicherheitsrats angesichts der Blockadehaltung Russlands und Chinas. Er plädiert dafür, dass Deutschland sich neben dem Fokus auf die Bereitstellung humanitärer Hilfe insbesondere für die Verfolgung von begangenen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit engagieren sollte. Abschließend nimmt *Julian Junk* die Reformagenda von Generalsekretär António Guterres in den Blick, der für den Bereich Frieden und Sicherheit u.a. zentrale Veränderungen im UN-Sekretariat und im Feld angestoßen hat. Deutschlands Engagement sollte hier im zweiten Jahr der Mitgliedschaft deutlich proaktiver werden und darauf zielen, die Reformanstrengungen zu unterstützen, aber auch Schwachstellen offensiv benennen.

Im zweiten Block finden sich Beiträge zu den Themen, die Deutschland während seiner Kandidatur als zentrale Schwerpunkte beworben hat: die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“, der Schutz humanitärer Hilfeleistender, der Klimawandel und die nukleare Abrüstung. Mit diesen The-

men knüpft Deutschland an die vergangene Mitgliedschaft an, setzt aber auch neue Akzente. Bereits in den Jahren 2011/2012 hatte Deutschland das Thema Klimawandel auf die Agenda gesetzt (Wittig 2011). Eine hervorgehobene Rolle spielte damals auch das Thema „Kinder in bewaffneten Konflikten“, das Deutschland aktuell nicht prominent verfolgt, für das sich zuletzt aber Belgien als nichtständiges Mitglied stark engagierte. Besondere Aufmerksamkeit schenkte Deutschland 2019 der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“, die im Jahr 2020 ihren 20. Geburtstag feiern wird. *Simone Wisotzki* befasst sich ausführlich mit der von Deutschland eingebrachten WPS-Resolution 2467. Sie benennt die neuen Schwerpunkte, arbeitet jedoch auch die entscheidenden Leerstellen heraus und plädiert für mehr Engagement bei der lokalen Umsetzung der WPS-Agenda. *Charlotte Dany* setzt sich kritisch mit dem von Deutschland und Frankreich initiierten „Call for Action“ zur Stärkung der humanitären Hilfe auseinander: Zwar ist es wichtig, die politische Aufmerksamkeit auf aktuelle Problemlagen humanitärer Hilfe zu lenken, jedoch stellt Deutschland die humanitäre Hilfe gleichzeitig in den Kontext internationaler Sicherheitsstrategien und leistet so einer Militarisierung und Versicherheitlichung des Politikfelds Vorschub. Der Beitrag von *Stefan Kroll* beschäftigt sich mit Deutschlands Initiative zur Klimasicherheitspolitik im UN-Sicherheitsrat. Kroll befürwortet die Idee, das Thema (erneut) trotz Widerstände ständiger Mitglieder auf die Agenda zu setzen, fordert jedoch zugleich, stärker anhand konkreter Konflikte die Gefahren für Frieden und Sicherheit aufzuzeigen, die von Klimaveränderungen ausgehen. *Jana Baldus* beschließt den zweiten Block mit einer Bewertung des deutschen Sicherheitsratsengagements im Bereich der nuklearen Abrüstung. Baldus fordert dabei von der Bundesregierung, die rüstungspolitische Realität des Atomwaffenverbotsvertrags anzuerkennen, um als Brückenbauerin erfolgreich zwischen den verhärteten Fronten vermitteln zu können.

Die Beiträge im dritten und letzten Abschnitt befassen sich mit möglichen diplomatischen Initiativen und Instrumenten, die Deutschland nutzen kann, um seine selbstgesteckten Ziele zu erreichen. *Melanie Coni-Zimmer* und *Anton Peez* untersuchen das Potential der sogenannten Arria-Formel-Sitzungen als Instrument der Krisendiplomatie. Sie plädieren dafür, dass Deutschland diese Sitzungen nicht nur vermehrt zu konkreten Krisen und Konflikten initiiert, in denen der Rat blockiert ist, sondern in diesem Rahmen auch die Kooperation mit Ländern und Akteuren des globalen Südens intensiviert. Abschließend bewerten *Nicole Deitelhoff* und *Thilo Marauhn* die bereits angesprochene deutsch-französische *Jumelage* sowie die von Deutschland (mit-)initiierte „Allianz für Multilateralisten“. Sie kommen zu dem Schluss, dass beide Initiativen wichtige Signale für mehr multilaterale Kooperation aussenden, aber auch durchaus kritisch bewertet werden sollten. Sie sind selbst keine operativen Instrumente globalen Regierens und müssen mit konkreten Themen und Initiativen gefüllt werden. Darüber hinaus kann inhaltliche Uneinigkeit der Partner bei konkreten Themen zu schwachen Kompromissen führen.

Deutschland hat sich für seine Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat ambitionierte Ziele gesetzt. Im ersten Jahr ist es Deutschland gelungen, glaubhaft das eigene *Commitment* zur regelbasierten, multilateralen Ordnung zu kommunizieren. Unter den aktuellen weltpolitischen Rahmenbedingungen war dies ein wichtiges Signal, das als solches auch von anderen UN-Mitgliedsstaaten positiv wahrgenommen wurde (vgl. Gowan 2019a). Angesichts der weltpolitischen Lage und des umfassenden Problemhaushalts, mit dem sich der Sicherheitsrat konfrontiert sieht, wird das zweite Jahr der Mitgliedschaft, in dem die Vereinten Nationen ihren 75. Geburtstag begehen, alles andere als ein Selbst-

läufer. Deutschland sollte durch sein Engagement im Sicherheitsrat nicht nur sein *Commitment* zum Multilateralismus und den Vereinten Nationen als zentrale Weltorganisation deutlich machen, sondern – dort wo nötig – auch eine kritische bzw. streitbare Position einnehmen und diese öffentlich kommunizieren. Entscheidend wird darüber hinaus sein, dass es Deutschland im Jahr 2020 gelingt, die eigenen Bekenntnisse mit Taten zu untermauern. Dies gilt sowohl für die Bearbeitung von Krisen und Konflikten, als auch für auf die Agenda gesetzte Themen, die stärker mit konkreten Krisen und Sicherheitsbedrohungen verknüpft werden müssen.

*Ben Christian* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand im Programmbereich „Internationale Institutionen“ der HSK.

*Dr. Melanie Coni-Zimmer* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin im Programmbereich „Internationale Institutionen“ der HSK.

## 2. DER UMGANG DES SICHERHEITSRATS MIT FRIEDENSBEDROHUNGEN IM JAHR 2019

Gregor P. Hofmann

Dieser Beitrag blickt auf die Krisenbearbeitung durch den UN-Sicherheitsrat im Jahr 2019: Auf welche Konflikte hat er wie reagiert, welche hat er ignoriert? Die Bilanz ist ernüchternd: Rund ein Viertel der in diesem Jahr als virulent identifizierten Krisensituationen schafften es nicht auf die offizielle Agenda des Sicherheitsrats. In einem weiteren Viertel hat die Diskussion des Sachverhalts nicht zu einem substantiellen Ergebnis geführt. Angesichts der anhaltenden Handlungsunfähigkeit des Rats in diesen Konflikten sollten sich nichtständige Mitglieder wie Deutschland weiter darum bemühen, zumindest einen informellen Austausch zu suchen sowie die Bearbeitung jener Krisen voranzutreiben, die nur in geringem Maße von widersprüchlichen Großmachtinteressen tangiert sind, wie etwa im Sudan und in Afghanistan.

### 2.1 DAS KRISENGESCHEHEN 2019 UND DIE REAKTIONEN DES UN-SICHERHEITSRATS

Blickt man auf neu aufgetretene, sich verschärfende und anhaltende Krisensituationen im Jahr 2019 hat der UN-Sicherheitsrat kein wirklich konsistentes Handeln an den Tag gelegt (siehe Tabelle 1):<sup>6</sup> In rund 44 % der Konflikte (zwölf Fälle) verlängerte der Sicherheitsrat existierende Mandate von Friedensmissionen oder anderer Maßnahmen (z.B. Sanktionen), diese Krisen befinden sich bereits seit längerem auf der Agenda des Sicherheitsrats.<sup>7</sup> Knapp ein Viertel (sechs Fälle) der virulenten Krisensituationen wurde vom Sicherheitsrat nicht im Rahmen offizieller Sitzungen diskutiert: Die Menschenrechtslage der Uiguren in China (Xinjiang) sowie die in Eritrea, die Krise in der Straße von Hormus und die mutmaßlich iranischen Drohnenangriffe auf Saudi Arabien, die Lage in Mozambique, sowie der wieder aufgeflamnte Kaschmirkonflikt zwischen Indien und Pakistan, der lediglich informell beraten wurde. In rund einem Fünftel der Situationen (fünf Fälle) bestand das Handeln des Sicherheitsrats aus einer Diskussion, ohne dass diese zu einem Ergebnis geführt hätte (Burundi, Kamerun, Myanmar, Ukraine und Venezuela). In drei Fällen (11 %) konnte sich der Sicherheitsrat lediglich zu einer Stellungnahme durchringen, wobei diese in zwei Fällen nicht die betroffenen Länder Burkina Faso und Nigeria

6 Von einschlägigen Think Tanks im Laufe des Jahres 2019 identifizierte Krisensituationen wurden abgeglichen mit der offiziellen Agenda des UN-Sicherheitsrats (United Nations 2019a), um zu prüfen, ob sich der Rat mit diesen Krisensituationen befasst hat und welche Ergebnisse daraus hervorgegangen sind (Diskussion, Stellungnahme, Resolution). Die Liste relevanter Krisensituationen wurde aus folgenden Datenquellen zusammengestellt: Die in der Crisis Watch List der International Crisis Group (International Crisis Group 2019b) zwischen Januar und Mitte Dezember 2019 als „Risk Alert“, „Unchanged Situation“, oder als „Deteriorated Situation“ eingestuft Krisensituationen wurden ausgewählt. Davon wurden alle zwischenstaatlichen Konflikte sowie alle Fälle innerstaatlicher Konflikte in die Liste in Tabelle 1 aufgenommen, die laut Daten des Armed Conflict Location & Event Data Project im Jahr 2019 die Schwelle zum bewaffneten Konflikt (> 25 Tote im Kalenderjahr) überschritten haben (ACLED 2020). Diese Liste wurde durch weitere Fälle aus der Populations at Risk-Liste des Global Centre for the Responsibility to Protect ergänzt (Global Centre for the Responsibility to Protect 2019).

7 Hinzukommen weitere sechs Ländersituationen, die auf Grund einer niedrigen Konfliktintensität im Jahr 2019 nicht in Tabelle 1 enthalten sind, aber auf der Agenda des Sicherheitsrats standen: Bosnien-Herzegowina, Guinea-Bissau, Haiti, Libanon, West-Sahara/Marokko und Zypern.

	Land / Region	Konflikttyp	Art der Beschäftigung des Sicherheitsrates mit der Situation (keine, Diskussion, Stellungnahme, Resolution)
1	Afghanistan	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land, Resolutionen (S/RES/2460 (2019) und S/RES/2489 (2019) zur Verlängerung der UNAMA-Mission)
2	Burkina Faso	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> zur Lage in der Region (Friedenskonsolidierung in Westafrika, Frieden und Sicherheit in Afrika, Briefing zur Sahel Region), <i>Stellungnahme</i> (S/PRST/2019/7 zu Friedenskonsolidierung in Westafrika)
3	Burundi	Gewalt gegen Zivilisten	<i>Diskussion</i> der Situation im Land und in der Region (Situation in Zentralafrika)
4	China (Xinjiang)	Gewalt gegen Zivilisten	<i>keine</i>
5	Demokratische Republik Kongo	innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land und in der Region (Afrika, Zentralafrika, Region der Großen Seen), <i>Stellungnahmen</i> (S/PRST/2019/10 zur Situation in der Region Zentralafrika, S/PRST/2019/6 zum Ebola in DRK), <i>Resolutionen</i> (S/RES/2478 (2019) Verlängerung Sanktionen; S/RES/2502 (2019) und S/RES/2463 (2019) Verlängerung Mandat MONUSCO-Mission)
6	Eritrea	Gewalt gegen Zivilisten	<i>keine</i>
7	Indien/Pakistan (Kaschmir)	zwischenstaatlicher Konflikt	<i>keine</i> (lediglich informelle Diskussion)
8	Irak	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land, <i>Stellungnahme</i> (S/PRST/2019/1 Kooperation zw. Irak und Kuwait zur Aufarbeitung seit 1990), <i>Resolution</i> (S/RES/2470 (2019) Verlängerung Mandat UNAMI-Mission)
9	Iran (Straße von Hormus)	zwischenstaatlich	<i>keine</i> (lediglich Diskussion zur Umsetzung des JCPOA)
10	Israel/Palästina	innerstaatl. Konflikt	Diskussion der Situation im Land, Resolutionen (S/RES/2485 (2019) Verlängerung der UNIFIL-Mission im Libanon; S/RES/2503 (2019) und S/RES/2477 (2019) Verlängerung der UNDOF-Mission auf den Golanhöhen)
11	Jemen	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land, <i>Stellungnahme</i> (S/PRST/2019/9), <i>Resolutionen</i> (S/RES/2452 (2019) Schaffung einer politischen Mission zur Beobachtung eines Ende 2018 vereinbarten Waffenstillstandes; S/RES/2481 (2019) Verlängerung dieser Mission; S/RES/2456 (2019) zur Verlängerung von 2014 verhängten Sanktionen und eines 2015 gegen die Houthi-Rebellen verhängten Waffenembargos)
12	Kamerun	innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> zur Lage in der Region (Situation in Zentralafrika)
13	Kolumbien	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land, <i>Resolution</i> (S/RES/2487 (2019) zur Verlängerung der UN Verification Mission in Kolumbien)

	Land / Region	Konflikttyp	Art der Beschäftigung des Sicherheitsrates mit der Situation (keine, Diskussion, Stellungnahme, Resolution)
14	Libyen	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Lage im Land, <i>Resolutionen</i> (S/RES/2486 (2019) Verlängerung UNSMIL-Mission, S/RES/2473 (2019) Verlängerung Waffenembargo)
15	Mali	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land und in der Region (Friedenskonsolidierung in Westafrika, Frieden und Sicherheit in Afrika, Briefing zur Sahel Region), <i>Stellungnahmen</i> (S/PRST/2019/7 zu Friedenskonsolidierung in Westafrika; S/PRST/2019/2 Umsetzung Friedensplan in Mali), <i>Resolutionen</i> (S/RES/2484 (2019) Verlängerung der Sanktionen, S/RES/2480 (2019) Verlängerung der MINUSMA-Mission)
16	Mozambique	innerstaatl. Konflikt	<i>keine</i>
17	Myanmar	innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Lage im Land
18	Nigeria	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> zur Lage in der Region (Friedenskonsolidierung in Westafrika), <i>Stellungnahme</i> (S/PRST/2019/7 zu Friedenskonsolidierung in Westafrika)
19	Nordkorea	zwischenstaatl. Konflikt & Gewalt gegen Zivilisten	<i>Diskussion</i> zum Atomprogramm, <i>Resolution</i> (S/RES/2464 (2019) zur Umsetzung der Sanktionen)
20	Saudi Arabien/ Iran (Drohnenangriffe)	zwischenstaatlicher Konflikt	<i>keine</i> (lediglich angesprochen im Rahmen einer Debatte zu Jemen)
21	Somalia	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land und in der Region (Frieden und Sicherheit in Afrika), <i>Resolutionen</i> (S/RES/2500 (2019) zur Verlängerung des Anti-Piraterie-Einsatzes, S/RES/2498 (2019) zu Verlängerung der Sanktionen, S/RES/2472 (2019) zur Verlängerung des Mandats der AMISOM-Mission; S/RES/2461 (2019) zur Verlängerung der UNSOM-Mission)
22	Sudan	innerstaatl. und zwischenstaatlicher Konflikt	<i>Diskussion</i> der Lage im Land, <i>Resolutionen</i> (S/RES/2495 (2019) und S/RES/2479 (2019) Verlängerung UNAMID-Mission in Darfur; S/RES/2492 (2019), S/RES/2497 (2019), S/RES/2469 (2019) und S/RES/2465 (2019) Verlängerung UNISFA-Mission für Abyei; S/RES/2455 (2019) Verlängerung Expertenpanel zu Sanktionen)
23	Südsudan	innerstaatl. und zwischenstaatlicher Konflikt	<i>Diskussion</i> der Lage im Land, <i>Stellungnahme</i> (S/PRST/2019/11 zum Friedensabkommen), <i>Resolutionen</i> (S/RES/2471 (2019) Verlängerung Sanktionen; S/RES/2459 (2019) Verlängerung UNMISS-Mission)
24	Syrien	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land, <i>Stellungnahme</i> (S/PRST/2019/12)
25	Ukraine	internationalisierter innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land
26	Venezuela	Gewalt gegen. Zivilisten	<i>Diskussion</i> der Situation im Land

	Land / Region	Konflikttyp	Art der Beschäftigung des Sicherheitsrates mit der Situation (keine, Diskussion, Stellungnahme, Resolution)
27	Zentral-afrikanische Republik	innerstaatl. Konflikt	<i>Diskussion</i> der Situation im Land, <i>Stellungnahme</i> (S/PRST/2019/10 zur Situation in der Region Zentralafrika; S/PRST/2019/3 zu Bedingungen für mögl. Aufhebung des Waffenembargos), <i>Resolutionen</i> (S/RES/ 2499 (2019) Verlängerung MINUSCA-Mission; S/RES/2488 (2019) sowie S/RES/2454 (2019) Modifizierung existierender Sanktionen)

*Tabelle 1: Krisen(früh)warnungen 2019 und Reaktionen des UN-Sicherheitsrats.  
(Stand: 31. Dezember 2019)*

an sich zum Thema hatten, sondern sich auf die gesamte Region Westafrika bezog. Lediglich im Fall Jemen erteilte der Sicherheitsrat unter Kap. VI der UN-Charta ein Mandat für eine neue politische Beobachtermission.

Es kann somit nicht von einer generellen Ignoranz des UN-Sicherheitsrats gegenüber akuten Friedensbedrohungen in diesem Jahr gesprochen werden. Der UN-Sicherheitsrat war nicht so entscheidungsunfähig wie während des Kalten Kriegs, als er sich z.B. in zehn der 25 größten Konflikte nicht zu einer Resolution durchringen konnte (Wallenstein/Johansson 2016: 45–47). Trotzdem nimmt seine Handlungsunfähigkeit wieder deutlich zu, was auch die wieder häufigere Nutzung des Vetorechts durch China und Russland zeigt (Bethke et al. 2019: 118–119). Im vergangenen Jahr blockierten China und Russland mit ihren Vetos drei Resolutionen: einmal zu Venezuela und zweimal im Falle Syriens (United Nations 2019b, 2019c, 2019d). Strategische Überlegungen der Großmächte behindern immer häufiger eine konstruktive Bearbeitung wichtiger Konfliktlagen durch den Sicherheitsrat.

## 2.2 WIE UMGEHEN MIT DER INKOHÄRENZ DES SICHERHEITSRATS?

Der Sicherheitsrat ist das einzige globale Gremium, das für die gesamte Staatengemeinschaft kollektiv verbindliche Entscheidungen fällen kann. Inkonsistenz und Nichthandeln in Fällen, in denen die Staatengemeinschaft berechtigterweise erwartet, dass der Sicherheitsrat seiner Rolle bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit nachkommt, untergraben die Legitimität des UN-Sicherheitsrats (Wallenstein/Johansson 2016: 45). Entsprechende Vorwürfe von Selektivität und Doppelstandards gegen den Sicherheitsrat werden immer wieder laut (Hofmann 2019: 377–379). Die in den letzten Jahren zunehmende Blockade des UN-Sicherheitsrats und die auch für 2019 beobachtbare inkohärente Bearbeitung globaler Bedrohungen von Frieden und Sicherheit nähren entsprechende Vorwürfe weiter.

Die Blockade des Sicherheitsrats mit Blick auf Syrien ist dabei nur ein Symptom eines breiteren Problems (vgl. dazu den Beitrag des Autors zu Syrien in diesem Report): In jüngerer Zeit zeigte sich der Sicherheitsrat besonders in den Fällen handlungsunfähig, die als die derzeit größten menschengemachten humanitären Krisen gelten und in denen abgesprochenes internationales Handeln im Sin-



ne der Sicherheit der betroffenen Menschen dringend notwendig wäre. Hierzu gehören neben den Kriegen in Syrien und Jemen auch die ethnischen Säuberungen gegen die muslimischen Rohingya in Myanmar. In diesen Fällen bieten eine oder mehrere Großmächte den handelnden Akteuren Schutz vor substanziellem Engagement der internationalen Gemeinschaft.

Angesichts des Vetorechts der fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat haben nichtständige Mitglieder wie Deutschland zwar nur wenig, aber immerhin etwas Spielraum: Einerseits können sie versuchen, die Informationsgrundlage durch erweiterte Konsultationsverfahren zu verbessern, um so Möglichkeiten für Kompromisse im Angesicht der größten drohenden Katastrophen auszuloten. Deutschland hat sich beispielsweise während des gemeinsamen Vorsitzes mit Frankreich dafür eingesetzt, dass der Sicherheitsrat seit Beginn des Jahres durch die Hochkommissarin für Menschenrechte unterrichtet wird, etwa mit Blick auf die Lage in Sudan und Südsudan. Zudem hat die Bundesregierung auch mit informellen Gesprächen versucht, die Zusammenhänge zwischen Menschenrechtsschutz und Sicherheit in der Arbeit des Rats stärker zu berücksichtigen (Deutscher Bundestag 2019a). Auch mit Blick auf die Lieferung humanitärer Hilfe nach Syrien hat sich die Bundesrepublik als Vermittlerin hervorgetan. Deutschland hat außerdem in seiner Rolle als informeller Koordinator zwischen dem Rat und der sogenannten Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission, PBC) im März ein informelles Treffen des Sicherheitsrats mit der PBC über die Sahelzone organisiert. Solche informellen interaktiven Dialoge zwischen Sicherheitsrat und PBC finden seit 2012 jährlich statt. Sie dienen dem Informationsaustausch und sollten auch zukünftig fortgesetzt werden (Security Council Report 2019b).

Andererseits bleibt den nichtständigen Mitgliedern die Möglichkeit, sich auf die Krisen zu konzentrieren, in denen die Interessen der ständigen Mitglieder zusammenlaufen oder zumindest nicht in Konflikt stehen (siehe hierzu International Crisis Group 2019c): Deutschland, das als *Co-Penholder* zu Afghanistan und Sudan fungiert, könnte sich etwa auf diese beiden Situationen konzentrieren. In Afghanistan gilt es die Rolle der UN zu stärken, damit sie als neutraler Vermittler auftreten kann, wenn auf die derzeit stockenden Verhandlungen zwischen den USA und den Taliban im nächsten Schritt inklusive, innerafghanische Friedensverhandlungen folgen sollten. In Bezug auf Sudan könnte sich die Bundesregierung für eine Unterstützung des Übergangsprozesses nach dem Sturz des langjährigen Diktators Omar Al-Bashir und für das damit verbundene Engagement der Afrikanischen Union einsetzen. Auch eine weitere Verschiebung des Abzugs der UN-Mission aus Darfur erscheint angesichts der unveränderten Spannungen zwischen regierungsnahen Milizen und Rebellen in Darfur und der anhaltenden Gewalt gegen Zivilisten (The Independent 2019) sinnvoll, um den politischen Transitionsprozess im Land zu unterstützen.

*Dr. Gregor P. Hofmann* ist wissenschaftlicher Referent der Geschäftsführung der HSKF.

### 3. MALI: SOLIDES ENGAGEMENT, ABER VERSCHENKTES POTENZIAL

Alisa Rieth

In Mali wird derzeit eine der umfangreichsten und herausforderndsten Peacekeeping-Missionen der Vereinten Nationen umgesetzt. Auch Deutschland beteiligt sich mit mehr als 800 Soldatinnen und Soldaten sowie mit Hubschraubern, Drohnen und Panzern. Damit leistet Deutschland einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Mission. Mit Blick auf den deutschen Sitz im UN-Sicherheitsrat, aber auch angesichts der eigens postulierten Ansprüche nach mehr Verantwortung, sollte die deutsche Bundesregierung jedoch deutlich mehr tun. Nicht nur mangelt es der Mission an ausreichender Ausstattung, die gegenwärtige Zunahme und Verschiebung der Konflikt dynamiken verlangt vor allem nach einer kontinuierlichen Diskussion und sorgfältigen Anpassung des Mandats durch den UN-Sicherheitsrat.

Seit nun mehr als sechseinhalb Jahren sind die Vereinten Nationen mit der *United Nations Multilateral Integrated Stabilization Mission* (MINUSMA) zur Förderung des Friedensprozesses und Stabilisierung der Sicherheitslage in Mali präsent. Obwohl bereits 2015 ein Friedensabkommen zwischen der malischen Regierung und einigen bewaffneten Gruppen abgeschlossen wurde, erweist sich der beschlossene Friedensprozess als äußerst fragil. Zwar hat sich die Sicherheitslage im Norden zumindest etwas beruhigt, im Zentrum Malis schwelen jedoch neue Konfliktherde. Zum einen nehmen interethnische Konflikte und interkommunale Gewalt seit Mitte des letzten Jahres rapide zu, zum anderen verüben jihadistische Gruppen immer häufiger immer brutalere Angriffe auf nationale und internationale Truppen und die malische Zivilbevölkerung (vgl. Tull 2019: 1f). Mehr als 200 Blauhelmsoldat:innen sind den Angriffen schon zum Opfer gefallen, was MINUSMA zur gefährlichsten Peacekeeping-Mission der UN macht. Zusätzlich stellen Geographie, Klima und fehlende Infrastruktur wie Straßen, Wasser- und Stromversorgung die in Mali stationierten Peacekeeper:innen vor grundsätzliche Herausforderungen (United Nations Peacekeeping 2020).

#### 3.1 DEUTSCHES ENGAGEMENT IN MALI

Deutschland beteiligt sich seit Missionsbeginn an MINUSMA. Aktuell sind knapp über 850 Soldat:innen im Einsatz vor Ort. Zuletzt hat der Deutsche Bundestag im April 2019 das Mandat, das den Einsatz von bis zu 1.100 Soldat:innen erlaubt, um ein weiteres Jahr verlängert (vgl. Deutscher Bundestag 2019b). Die aktuellen Aufgaben des deutschen Kontingents in Gao konzentrieren sich auf Aufklärung, medizinischen und logistischen Transport sowie zivil-militärische Zusammenarbeit. Vor allem mit den eingebrachten Beobachtungs- und Transporthelikoptern, Aufklärungsdrohnen und gepanzerten Fahrzeugen leistet Deutschland einen wertvollen Beitrag zur Umsetzung MINUSMAs, insbesondere vor dem Hintergrund der allgemein schlechten Ausstattung der Mission, die einer effektiven Ausführung des Mandats häufig entgegensteht.

Zusätzlich zu MINUSMA ist die Bundeswehr auch an der EU-Ausbildungsmission der malischen Streitkräfte (*European Training Mission Mali*) beteiligt. Mali ist eines der fünf Schwerpunktländer der deutschen Ertüchtigungsinitiative; seit 2013 hat Deutschland die politische und sozioökonomische

Entwicklung Malis mit über 600 Millionen Euro unterstützt.<sup>8</sup> So hat sich Mali über die Jahre hinweg zu einem Schwerpunkt deutscher Außen- und Entwicklungspolitik entwickelt, mit stabilen Beziehungen nach Bamako und Verbindungen auch in die malische Zivilbevölkerung hinein. Damit ergeben sich Einflussmöglichkeiten und Potential, die aber, so scheint es, bislang eher verschenkt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund des deutschen Sitzes im UN-Sicherheitsrat sollten sie aber geltend gemacht werden – sowohl in Form vermehrter Zuwendungen für MINUSMA als auch mit Blick auf ein stärkeres Engagement in Fragen der strategischen Ausgestaltung der Mission.

### 3.2 BESSERE AUSSTATTUNG UND ANPASSUNG DES MANDATS

Insgesamt ist MINUSMA schwach ausgestattet. Es mangelt vor allem an geschultem Personal, spezieller Technik und robustem Material, welches den klimatischen und geographischen Gegebenheiten des Einsatzgebiets angepasst ist. Personell fehlt es unter anderem an spezialisiertem Personal zur Koordination der verschiedenen Truppenkontingente (mit mehr als 55 truppenstellenden Staaten ist MINUSMA eine ausgesprochen multinationale Mission) sowie im Bereich der zivil-militärischen Zusammenarbeit (neben über 12.000 Soldat:innen sind knapp 3.000 polizeiliche und zivile Kräfte eingesetzt) (vgl. Kaim/Strauß 2017: 3f).<sup>9</sup> In materieller Hinsicht benötigt MINUSMA aufgrund der Größe des Einsatzgebiets und der akuten Gefährdungslage bessere Instrumente zur Aufklärung und zum Schutz der eigenen Truppen und der Zivilbevölkerung (vgl. Hunt 2017: 116). Dies umfasst präzise Lagebilder, eine stärkere Beobachtung und Begleitung von Patrouillen aus der Luft, mehr gepanzerte Fahrzeuge sowie besseren Schutz für Transport- und Verkehrsrouten und lokale Gemeinden. Deutschland unterstützt bereits in beiden Belangen, könnte aber mehr leisten.

Auch sollte Deutschland seinen Sitz im Sicherheitsrat gezielt nutzen, um die Anpassung der Mission an aktuelle Gegebenheiten und ihre strategische Ausgestaltung stärker voranzutreiben. Zwar reagiert die jüngste Resolution zu MINUSMA auf die veränderten Konflikt dynamiken und schreibt die Stabilisierung der Lage in Zentralmali als zweite Priorität neben der Unterstützung des Friedensprozesses fest (UN Security Council 2019a). Doch birgt dies angesichts der knappen und im Gegensatz zum Aufgabenportfolio nicht erweiterten Ressourcen sowie der komplexen Gemengelage auch Risiken. So dürfen die erreichten Fortschritte in Nordmali nicht zugunsten einer möglichen Anpassung des militärischen Schwerpunkts der Mission hin zum Zentrum des Landes gefährdet werden, sondern bedürfen weiterer militärischer Absicherung. Mehr noch müssen sie aber mit politischen, rechtsstaatlichen und sozioökonomischen Instrumenten der Friedenskonsolidierung gefestigt werden (vgl. van der Lijn 2019). Hier gilt es, die richtige Balance zwischen militärischen und zivilen Maßnahmen zu finden und eine konkrete Priorisierung und Sequenzierung des Mandats anzustoßen. Die im März 2019 gemeinsam von Deutschland, Frankreich und der Elfenbeinküste initiierte *Visiting Mis-*

---

8 Informationen zur deutschen Ertüchtigungsinitiative: <https://www.bmvg.de/de/themen/friedenssicherung/ertuechtigung>; zur deutschen Beteiligung an EUTM Mali: <https://www.bundeswehr.de/de/einsaetze-bundeswehr/eutm-bundeswehr-eu-einsatz-mali>; und zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Mali: [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/mali/index.jsp](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/mali/index.jsp). 27.11.19.

9 Informationen zur aktuellen Truppenzusammensetzung von MINUSMA: <https://minusma.unmissions.org/en/personnel>, 27.11.19.

sion des Sicherheitsrats nach Mali setzte korrekterweise einen ihrer Schwerpunkte auf die Umsetzung des Friedensabkommens und die Situation im Norden (Security Council Report 2019c), jedoch hält sich Deutschland in den regelmäßigen Sicherheitsratsdebatten und Briefings zur Situation in Mali generell eher zurück (vgl. UN Security Council 2019b).

*Alisa Rieth* ist wissenschaftliche Referentin der Geschäftsführung der HSKF.

## **4. SYRIEN: DAS (NICHT)HANDELN DES UN-SICHERHEITSRATS**

Gregor P. Hofmann

Im Jahr 2019 ist der syrische Bürgerkrieg in sein achttes Jahr getreten. In dieser Zeit hat Russland 14 Vetos gegen vorgeschlagene Resolutionen eingelegt, acht Mal gemeinsam mit China. Die weitgehende Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats setzte sich 2019 fort. Oberste Priorität muss es aktuell sein, die humanitäre Hilfe für die zahlreichen Hilfsbedürftigen sicherzustellen. Deutschland sollte sich daher weiterhin als Vermittler zwischen Russland und den anderen Mitgliedern des Sicherheitsrats engagieren. Auch die finanzielle Unterstützung für die humanitäre Hilfe muss weiter aufgestockt werden. Wichtig ist es außerdem, die Ermittlungen für eine spätere Verfolgung der im syrischen Bürgerkrieg begangenen schweren Verbrechen weiter und stärker zu unterstützen.

### **4.1 (NICHT)HANDELN DES UN-SICHERHEITSRATS IN ACHT JAHREN BÜRGERKRIEG**

Der syrische Bürgerkrieg ist ein Paradebeispiel für einen innerstaatlichen Konflikt, der wegen des Ausmaßes an Leid und seiner grenzüberschreitenden Auswirkungen vom UN-Sicherheitsrat als Bedrohung des Friedens und der Sicherheit zu bearbeiten ist. Besonders der syrischen Regierung und regierungstreuen Milizen, aber auch diversen Rebellengruppen wurden immer wieder Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen (UN OHCHR 2019). Über fünfeinhalb Millionen Menschen sind seit Beginn des Konflikts 2011 aus Syrien geflohen. Mehr als sechseinhalb Millionen Menschen wurden innerhalb des Landes vertrieben (UNHCR 2020).

Seit Beginn des Kriegs konnte sich der Sicherheitsrat zwar insgesamt 16 Mal auf Resolutionen einigen (Stand 11.01.2020). Diese trugen aber nicht zur sinnvollen Konfliktbearbeitung bei, sondern waren stets auf das Management einzelner Symptome gerichtet: Beispiele sind die Einigung auf eine Vernichtung syrischer Chemiewaffenbestände im Jahr 2013 (Resolution 2118) oder auch die Verurteilung der Massenverbrechen des sogenannten Islamischen Staates im Irak und in Syrien im Jahr 2014 (Resolution 2170).

## 4.2 BLOCKADE SETZTE SICH 2019 FORT

Die Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats setzte sich 2019 fort: Die Türkei und Russland hatten sich im Herbst 2018 darauf geeinigt, dass im Nordwesten Syriens eine demilitarisierte Pufferzone errichtet werden sollte, um rund drei Millionen Menschen, die in der von islamistischen Rebellengruppen kontrollierten Region Idlib eingeschlossen sind, vor einer noch schlimmeren humanitären Katastrophe zu bewahren. Nachdem syrische und russische Truppen bereits im Sommer 2019 mit Angriffen auf das Gebiet begonnen hatten, nahm das Ausmaß der Bombardierungen im September 2019 deutlich zu (Scheller 2019). Ein daraufhin von Belgien, Deutschland und Kuwait in den Sicherheitsrat eingebrachter Resolutionsentwurf hätte alle Konfliktparteien aufgefordert, die Kampfhandlungen einzustellen und sich an die Grundsätze des humanitären Völkerrechts zu halten. Die Resolution scheiterte jedoch an den Vetos von China und Russland. Ein von Letzterem eingebrachter Gegenentwurf unterstrich, dass eine Einstellung von Feindseligkeiten nicht für militärische Operationen gegen terroristische Gruppierungen oder Einzelpersonen gelten könne. Er fand jedoch keine Zustimmung, außer der Chinas und Russlands (United Nations 2019c). Im Dezember 2019 eskalierte die Lage in Syrien weiter, Angriffe syrischer und russischer Truppen nahmen zu. Rund 300.000 Menschen flohen vor der Gewalt (United Nations 2020). Der Sicherheitsrat hat darauf bislang nicht in nennenswerter Weise reagiert.

Auch als die Türkei und verbündete syrische Milizen am 9. Oktober 2019 einen Angriff gegen die selbstverwalteten kurdischen Gebiete im Norden Syriens starteten, zeigte sich der Sicherheitsrat paralysiert. Ziel der Operation war die Errichtung einer sogenannten Sicherheitszone entlang der Grenze, in der auch syrische Flüchtlinge aus der Türkei angesiedelt werden sollten. Trotz der offensichtlichen Völkerrechtswidrigkeit des türkischen Vorgehens konnte sich der Sicherheitsrat nicht einmal auf eine gemeinsame Stellungnahme einigen (Deutscher Bundestag 2019c). Am Ende standen eine teilweise Vertreibung der kurdischen Bevölkerung sowie eine türkisch-russische Vereinbarung über die Errichtung und gemeinsame Kontrolle einer Sicherheitszone entlang der syrisch-türkischen Grenze (United Nations 2019e). Die Kurdengruppen haben unterdessen Assad um Schutz gegen die Türkei gebeten und sich damit de facto der Regierung in Damaskus untergeordnet (Salloum 2019).

Ende 2019 zeigte sich der Sicherheitsrat zudem nicht in der Lage, eine 2014 beschlossene Erlaubnis für grenzüberschreitende Lieferungen humanitärer Hilfe zu verlängern. Auf Grundlage der damals beschlossenen Resolution 2165 (2014) konnten die UN und ihre Partnerorganisationen auch ohne die Zustimmung der syrischen Regierung über vier, nicht von der Assad-Regierung kontrollierte Grenzübergänge aus der Türkei, dem Irak und Jordanien Hilfsbedürftige in Syrien versorgen (Rodenhäuser/Somer 2014). Ein von Belgien, Deutschland und Kuwait im Dezember 2019 eingebrachter Resolutionsentwurf für eine Verlängerung des Zugangs aus der Türkei und Irak wurde von China und Russland abgelehnt. In der Begründung des Vetos verwies Russland darauf, dass ein Großteil der Hilfe von terroristischen Gruppen abgefangen werde; außerdem könne die syrische Regierung selbst humanitäre Hilfe leisten (United Nations 2019d). Nach deutscher und belgischer Vermittlung einigte sich der Sicherheitsrat am 10. Januar 2020 darauf, zumindest Hilfe aus der Türkei über nicht von der syrischen Regierung kontrollierte Grenzübergänge für weitere sechs Monate zu genehmigen. Dies

schneide aber, so der deutsche UN-Botschafter unter Bezug auf Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation, rund 1,4 Millionen Menschen von benötigter Hilfe ab (United Nations 2020).

Unterdessen kommen die vom Sicherheitsrat unterstützten Friedensverhandlungen in Genf nicht voran: Das sogenannte syrische Verfassungskomitee, das Pläne für die politische Zukunft des Landes erarbeiten soll, konnte sich bislang nicht auf eine Agenda für die Verhandlungen einigen (United Nations 2019f). Das Komitee aus Vertretern der Regierung, einiger Oppositionsgruppen und der Zivilgesellschaft tagt seit Oktober 2019.

### **4.3 OHNE MITWIRKUNG DER GROSS- UND REGIONALMÄCHTE KEINE BESSERUNG IN SICHT**

Nach wie vor blockieren rivalisierende geopolitische Interessen und die Einmischung verschiedener Regionalmächte eine Bearbeitung des ohnehin hochkomplexen Konflikts. Die aktuelle Offensive Russlands und der syrischen Regierung in Idlib könnte das Ende des Kriegs und den Sieg Assads einläuten – zumal nach der türkischen Besetzung Nordsyriens, dem dort vereinbarten Deal mit Russland und dem kurdischen Hilfesuch an das Assad-Regime auch die kurdischen Autonomiebestrebungen vorerst erstickt sind.

Auch wenn eine Bearbeitung des Konflikts aktuell nahezu unmöglich erscheint, sollten doch die begangenen Verbrechen verfolgt werden: Einige Staaten hatten sich an die UN-Generalversammlung gewandt, um einen Mechanismus zu schaffen, der zumindest zukünftig eine strafrechtliche Verfolgung der begangenen Gräueltaten in Syrien ermöglichen soll.<sup>10</sup> Deutschland trägt dazu hierzulande durch Strafverfahren gegen ehemalige syrische Regierungsbeamte sowie gegen IS-Anhänger bei (DIE ZEIT 2019). Dieses Engagement unter dem deutschen Völkerstrafgesetzbuch sollte fortgesetzt und ausgebaut werden. Zudem gilt es, den UN-Mechanismus mit den benötigten finanziellen Mitteln auszustatten.

Mit Blick auf die anhaltenden Kämpfe um Idlib bleibt nur die Mahnung an die Konfliktparteien, besonders Russland und Syrien, den Schutz von Zivilistinnen und Zivilisten sicherzustellen. Außerdem sollten Deutschland und die EU zügig mit der Türkei und dem UN-Flüchtlingshilfswerk eine Einigung über die Versorgung und Verteilung der hunderttausenden von Menschen finden, die aktuell aus der Region in Richtung Türkei fliehen. Zudem gilt es, die humanitäre Hilfe für die mehr als 13 Millionen Hilfsbedürftigen in Syrien sicherzustellen. Der UN fehlen hierfür knapp 1,4 Mrd. US-Dollar (UN OCHA 2019). Auch wenn die Bundesrepublik bereits die zweithöchsten Beiträge leistet, sollte sie ihre Hilfszahlungen weiter erhöhen.

*Dr. Gregor P. Hofmann* ist wissenschaftlicher Referent der Geschäftsführung der HSKF.

---

10 Siehe zum sog. „International, Impartial and Independent Mechanism“: <https://iiim.un.org/>, 21.01.2020.

## **5. ZU WENIG KONKRET UND ÖFFENTLICH: DAS ENGAGEMENT DER DEUTSCHEN BUNDESREGIERUNG FÜR DIE UN-REFORM IM BEREICH FRIEDEN UND SICHERHEIT**

Julian Junk

In den ersten zwei Jahren seiner Amtszeit brachte UN-Generalsekretär António Guterres ein umfassendes Maßnahmenbündel auf den Weg, um die Strukturen und Arbeitsabläufe der Vereinten Nationen in drei Kernbereichen zu reformieren: in ihren entwicklungspolitischen Aufgaben, in ihrer Management-Struktur und im Bereich Frieden und Sicherheit.<sup>11</sup> Die Bundesregierung unterstützte diese Reformbemühungen von Beginn an und nutzte auch das erste Jahr der aktuellen Amtszeit als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat, um die Vereinten Nationen in den Bereichen Frieden und Sicherheit zu stärken – vor allem durch ihr Engagement bei der Mandatierung und Ausstattung einiger Friedensmissionen und bei entsprechenden Budgetverhandlungen. Im zweiten Jahr der Mitgliedschaft sollte Deutschland sich aber konkreter und öffentlich mit den Reformen im Kernbereich Frieden und Sicherheit auseinandersetzen: Dies beinhaltet neben rhetorischer Unterstützung und freiwilligen Zahlungen auch die Auseinandersetzung mit Schwächen der Reformen.

### **5.1 REFORMEN IM BEREICH FRIEDEN UND SICHERHEIT**

Die deutsche Bundesregierung stellte nie infrage, dass sie die Reform-Agenda von Guterres gerade im Bereich Frieden und Sicherheit unterstützt. Dies betonte auch Christoph Heusgen, Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen, im Werben um die Wahl zum nichtständigen Sicherheitsratsmitglied im Jahr 2018: „Unser Ziel ist es [Generalsekretär Guterres] bei der Durchsetzung der Reformen nach Kräften zu unterstützen, denn eine effizientere, transparentere und schlagkräftigere Organisation liegt in unserem ureigenen Interesse“ (Heusgen 2018: 60). Nach der Wahl zum nichtständigen Mitglied des UN-Sicherheitsrats forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung im Juni 2018 auf, sich „konstruktiv in die Diskussion über die Zukunft des Peacekeepings einzubringen und den UN-Generalsekretär bei seinen Reformbestrebungen zur institutionellen Neuausrichtung im Bereich Frieden und Sicherheit zu unterstützen“ (Deutscher Bundestag 2018: 3). In der Tat sind die institutionellen Veränderungen der Vereinten Nationen in den Feldern Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung weitreichend und nur mit der Unterstützung wichtiger Mitgliedsstaaten über einen langen Zeitraum umsetzbar. Erstens sollen verschiedene organisationale Einheiten im Sekretariat in zwei zentrale Abteilungen gebündelt werden: Die Bereiche Konfliktprävention und Friedenssicherung bündeln sich im *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA) und die Aktivitäten im Bereich komplexer Friedensmissionen im *Department of Peace Operations* (DPO). Zweitens gehört hierzu die Stärkung der regionalen und lokalen Strukturen der Vereinten Nationen weltweit, zu denen auch die nun quantitativ und qualitativ deutlich aufgewerteten *UN Country Teams* gehören (siehe für eine Übersicht: Bernstein 2018).

---

11 Eine Übersicht über die Inhalte und Fortschritte der aktuellen Reformrunde findet sich unter <https://reform.un.org>, 21.01.2020.

## 5.2 DEUTSCHLANDS UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE REFORM – IM TAGESGESCHÄFT UND FÜR KONKRETE MISSIONEN

Auch wenn die Bundesregierung diese Reformen – wie bereits erwähnt – grundsätzlich unterstützt, so bleibt sie jedoch hinsichtlich der Bewertung der einzelnen Maßnahmen öffentlich zurückhaltend. Vielmehr konzentrierte sie sich im Sicherheitsrat im Jahr 2019 darauf, die Mandate einzelner Friedensmissionen zu unterstützen und konstruktiv-kritisch zu verändern. Insbesondere das Engagement in der andauernden Diskussion um die Gestaltung der Ziele und der Präsenz der UN im Sudan sticht hier hervor (siehe Gowan 2019a; kritischer dazu: Schumann 2019). Die Bundesregierung erwies sich nicht nur in diesem Zusammenhang als eine aktive Befürworterin eines engagierten Multilateralismus. Sie wirkte auch im Rahmen der Verabschiedung des regulären Budgets (*assessed contributions*) Ende des Jahres 2019 hinsichtlich der Zielerreichung der Reformen im Bereich Sicherheit und Frieden entscheidend mit. Deutschland ist zudem eine wichtige Stütze bei freiwilligen Zuwendungen, u.a. im Bereich verschiedener Entwicklungs- und Peacebuilding-Maßnahmen. Auf der Habenseite steht weiterhin, dass hochwertige militärische Ausrüstung und Fähigkeiten (Hochwertkapazitäten), unter anderem in Mali, kontinuierlich und unter Risikobedingungen bereitgestellt werden (vgl. den Beitrag von Alisa Rieth), wenngleich hier immer noch sehr viel Raum für Kritik und Verbesserung besteht<sup>12</sup>. Deutschland setzte sich auch im vergangenen Jahr im Verbund mit anderen europäischen Staaten sowie Kanada weiterhin für die von Obama gestarteten jährlichen *Peacekeeping Ministerial Conferences* zur Abstimmung und Bereitstellung von Hochwertkapazitäten für Friedensmissionen ein – und hilft damit in gewissem Maße auch die Zurückhaltung der Trump-Administration zu kompensieren (Gowan 2019b).

## 5.3 MEHR ÖFFENTLICHKEIT, GEZIELTE FINANZIERUNG UND KRITIK

Es fehlt bei all dem aber die aktive und öffentliche Auseinandersetzung mit dem Reformprozess selbst. Hier könnte die Bundesregierung im zweiten Jahr der Mitgliedschaft deutlich stärker Position beziehen. Denn es bestehen weiterhin ungelöste Herausforderungen: Erstens ist die vorgesehene Einbettung der *Country Teams* in der UN-Struktur zu komplex, da sie der Kontrolle mehrerer Prinzipale innerhalb des UN-Systems unterliegen – neben dem *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA) sind dies unter anderem das *Department of Peace Operations* (DPO) und die aufgewerteten Regionalstrukturen der UN. Dies wird in Einzelfällen notwendigerweise zu Ineffizienzen und unklaren Berichts- und Kontrolllinien führen. Zweitens ist die Finanzierung vor allem dieser *Country Teams*, aber auch weiterer Peacebuilding-Maßnahmen, von freiwilligen Zahlungen der Mitgliedsstaaten abhängig. Die Bundesregierung sollte durch eigene freiwillige Zahlungen die *Country Teams* unterstützen und diese Unterstützung auch öffentlich benennen. Weiterhin bleibt es in diesem Zusammenhang mittel- bis langfristig zwingend geboten, eine Reform der UN-Finanzierungsmechanismen anzugehen, so dass offensichtliche Kernaufgaben in den Bereichen Konfliktprävention und Peacebuilding tatsächlich auch aus dem Kernhaushalt und damit nach dem fixen Kostenverteilungs-

12 Siehe bspw. Strauß (2018) mit einem Plädoyer für eine nationale Peacekeeping-Strategie, die mit konkreten Personalquoten und Materialbeiträgen, die über dem bisherigen Niveau liegen, unterlegt werden sollte.



schlüssel bezahlt werden können (mehr aus *assessed* und weniger aus *voluntary contributions*). Diese Forderung ist nicht neu (siehe bspw. Benner et. al 2011: 151–155) und wurde auch in der aktuellen Budgetdebatte wieder erhoben, unter anderem durch den UN-Generalsekretär (Guterres 2019) und auch durch die G77 (United Nations 2019g).

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, braucht es sowohl klare politische Bekenntnisse der deutschen Bundesregierung für eine bessere finanzielle Ausstattung der Peacebuilding-Architektur und Unterstützung einzelner Maßnahmen als auch öffentliche Kritik dort, wo sie angebracht ist. Hier sind vor allem die doppelten Berichtslinien der regionalen Strukturen zu DPPA und DPO zu nennen – und auch die Konsequenzen, die sich aus doppelten Kapazitäten und Kompetenzen ergeben: So sind die Übergänge von politischen Missionen zu Friedensmissionen fließend, etwa in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit oder Konfliktprävention. Daher gibt es u.a. im DPPA und DPO doppelte Kapazitäten, die jedoch einer reibungslosen Abstimmung bedürfen, um den Realitäten von Konflikt- und Friedensverläufen zu entsprechen. Die Bundesregierung hat sich im vergangenen Jahr einen Namen gemacht, auch unbequeme Sachverhalte im Sicherheitsrat im Dienste des Multilateralismus unverblümt anzusprechen. Die Reformanstrengungen von UN-Generalsekretär Guterres sollten davon im zweiten Jahr der Mitgliedschaft noch stärker profitieren.

*Dr. Julian Junk* ist Leiter der Leibniz-Forschungsgruppe „Radikalisierung“ an der HSKF und leitet das HSKF-Büro in Berlin.

## **6. VOM VERHANDLUNGSTISCH IN DIE KONFLIKTZONEN: DIE MENSCHENRECHTE VON ÜBERLEBENDEN SEXUELLER GEWALT STÄRKEN**

Simone Wisotzki

Frauenmensenrechte spielen als Teil deutscher Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor eine untergeordnete Rolle. Anders verhält es sich dagegen mit der Agenda „Women, Peace, Security“ (WPS). Hier hat die Bundesregierung im Jahr 2019 im Sicherheitsrat zwei neue Resolutionen mit auf den Weg bringen können, die den Opferschutz und die Strafjustiz in den Mittelpunkt stellen. 2020 feiert die WPS-Agenda ihren 20. Geburtstag – die systematische Umsetzung und Finanzierung der Agenda sollte nun Schwerpunkt des deutschen Engagements sein. Besonderes Augenmerk sollte Deutschland auf das strittige Thema der umfassenden Gesundheitsversorgung inklusive sexueller und reproduktiver Rechte legen. Frauenmensenrechte in Konfliktregionen zu realisieren, fordert ein langfristiges, nachhaltiges Engagement, das auch strukturelle Gewaltursachen stärker in den Blick nimmt.

„We come to the UN and deliver statements, but there is no concrete action taken to address the issues facing the Yazidi community and women and girls“ (zitiert nach: Hamid, Zarin/Werner, Sarah 2019). Nadia Murad, Friedensnobelpreisträgerin und Überlebende der Versklavung durch den sogenannten Islamischen Staat, brachte es in der jährlichen Debatte zur WPS-Agenda auf den Punkt: Die Diskrepanz zwischen gewichtigen Absichtserklärungen der internationalen Staatengemeinschaft und den Realitäten in bewaffneten Konflikten bleibt beklagenswert. Deshalb ist es wichtig, den Themenkreis „Frauen, Frieden und Sicherheit“ regelmäßig auf die Tagesordnung des UN-Sicherheitsrats zu setzen. Deutschland hat im Rahmen seines Vorsitzes im UN-Sicherheitsrat im April 2019 eine neue Resolution eingebracht. In dieser neunten Resolution zur WPS-Agenda sind wichtige Ziele zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt in bewaffneten Konflikten benannt worden, die zuvor beispielsweise auch schon in den Resolutionen 1888 (2009) oder 2106 (2013) erwähnt worden sind (UN Security Council 2019c). Deutschland hat den Schwerpunkt auf verbesserten Opferschutz und -rehabilitation gesetzt, um damit die individuellen Frauenmensenrechte in den Fokus der Weltöffentlichkeit zu rücken. Im Oktober 2019 wurde mit der Resolution 2493 die zehnte Resolution zur WPS-Agenda verabschiedet (UN Security Council 2019d).

### **6.1 UNSR-RESOLUTIONEN SETZEN WICHTIGE NEUE INHALTLICHE SCHWERPUNKTE**

Die unter deutschem Vorsitz eingebrachte Resolution fordert Staaten auf, sexuelle Gewalt als Teil einer gezielten Kriegsstrategie national wie international zu ächten. Konkret fordert die Resolution etwa klare Zuständigkeiten im Militär, die Entwicklung von Verhaltenskodizes und Strafmaßnahmen, die sexuelle Gewalt verbieten und sanktionieren. Während generell die Prävention solcher Gewaltformen im Mittelpunkt staatlichen Handelns stehen sollte, betont der neue Ansatz nun vor allem die Bedürfnisse der Opfer bzw. Überlebenden von sexueller Gewalt. So mahnt die Resolution etwa das Recht auf einen geschützten Zugang zu nationaler Rechtsprechung an. Damit soll das Stigma sexueller Gewalt von den Opfern auf die Tatverantwortlichen verlagert werden, auch um zu verhindern, dass

die Verbrechen ungesühnt bleiben und einstige Täter unbehelligt und straflos in den Gesellschaften weiterleben, während ihre Opfer als 'Geschändete' Ausgrenzungen erfahren.

Deutschlands Fokus auf Förderung der Rechtsstaatlichkeit als Teil der nationalen Leitlinie Krisenprävention kommt auch in der Resolution 2467 (2019) zum Ausdruck: Justizsektorreformen sollen entsprechende Gesetzgebung und Ermittlungskapazitäten sicherstellen, um faire Gerichtsverfahren zu ermöglichen, aber auch um Überlebende und Zeugen angemessen zu schützen. Die Resolution betont darüber hinaus die Rolle der Zivilgesellschaft in der Unterstützung der Aufarbeitung sexueller Gewalt, das Recht auf Gesundheitsversorgung sowie die Rolle der Beteiligung von Frauen an politischen wie gesellschaftlichen Wiederaufbauprozessen nach bewaffneten Konflikten.

Die Folgeresolution 2493 (2019) betont die Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedsstaaten für die Umsetzung der WPS-Agenda. Gleichzeitig wird die Bedeutung der Frauenrechte als unverzichtbarer Teil von Menschenrechten hervorgehoben.

## **6.2 ENTSCHEIDENDE LEERSTELLEN DER RESOLUTION**

Deutschlands Engagement für Frauenrechte ist im UN-Sicherheitsrat auf erheblichen Widerstand gestoßen. Ausgerechnet der transatlantische Partner – die Vereinigten Staaten von Amerika – drohten mit einem Veto, sollte Deutschland die Resolution nicht an entscheidenden Stellen verändern. Für den opferzentrierten Fokus ging es dabei um das Ganze, genauer gesagt um die Frage der umfassenden Gesundheitsversorgung von Opfern sexueller Gewalt. Die Konfrontation mit den USA entzündete sich an Formulierungen der Resolution zu sexuellen und reproduktiven Rechten von Frauen und Mädchen. Für betroffene Frauen und Mädchen geht es dabei etwa um die Möglichkeit eines Schwangerschaftsabbruchs in Folge kriegsbedingter sexueller Gewalterfahrung, aber auch um gesundheitliche und finanzielle Hilfe für im Konflikt geborene Kinder. Vielfach sind Mädchen durch die besonders hohen gesundheitlichen Risiken von Schwangerschaften in sehr jungem Alter gefährdet. Überlebende und deren Kinder sind zudem nach der Traumatisierung durch die erfahrene sexuelle Gewalt oftmals mit weiterer Stigmatisierung und Vertreibung durch ihre Herkunftsgemeinschaft konfrontiert.

Wie weit die Einschränkung von Frauenmensenrechten durch die Trump-Regierung reicht, erfahren global tätige Hilfsorganisationen bereits im Zuge der „global gag rule“ – die US Policy-Direktive verbietet jegliche finanzielle Unterstützung von Einrichtungen zur Familienplanung. Eine Studie von Human Rights Watch in Kenia und Uganda zeigt, welche drastischen Folgen diese Politik für die Gesundheitsversorgung von Frauen und Mädchen hat (Human Rights Watch 2017). Ähnliche Schwierigkeiten im Aushandlungsprozess gab es bei der Erwähnung von LGBTI-Rechten. Die Resolution verweist nun nur sehr indirekt darauf, dass allen Überlebenden sexueller Gewalt Betreuung „ohne Diskriminierung“ zukommen soll. Die USA artikulierten ihren Widerstand auch gegen Formulierungen, die sich auf die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) bei der Strafverfolgung von sexueller Gewalt im Kontext von bewaffneten Konflikten beziehen. In der Resolution 2467 (2019) findet man nur noch sehr allgemeine Bezüge auf die Anerkennung von konfliktbezogener sexualisierter

Gewalt als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Rahmen des Rom-Statuts und des IStGH.

Kontroversen gab es auch in der Frage, ob im Sicherheitsrat eine eigene Arbeitsgruppe mit dem Fokus auf sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten eingerichtet werden sollte. In diesem Punkt ging der Widerstand von Russland und China aus. Er speist sich vor allem aus einer generellen Abneigung beider Staaten, die Aufgaben des Sicherheitsrats auf solche „weichen“ Themen auszudehnen und weitere UN-Institutionen mit budgetären Folgen einzurichten. Auch verwiesen sie darauf, dass es bereits eine informelle Expertengruppe (IEG) zu „Frauen, Frieden und Sicherheit“ gebe. Russland und China hatten zuvor einen eigenen Resolutionsentwurf eingebracht und enthielten sich bei der Abstimmung zu Resolution 2467 (2019).

In den Verhandlungen zur Folgeresolution 2493 (2019) machten die USA erneut ihren Punkt stark, keine Referenzen zu sexuellen und reproduktiven Rechten zu unterstützen. Russland kritisierte die starke Betonung der Menschenrechte, die jenseits des Mandats des UN-Sicherheitsrats sei (NGOWG Office 2019, vgl. dazu auch die Einleitung).

### **6.3 KONTROLLE UND UMSETZUNG DURCH UN-INSTITUTIONEN**

Zum gewichtigen politischen Instrument hat sich auch die *shaming list* im jährlichen Bericht des UN-Generalsekretärs entwickelt. Auf dieser Liste finden sich Staaten, in denen staatliche oder nichtstaatliche Akteure sexuelle Gewaltverbrechen in Konfliktsituationen verübt haben (UN Security Council 2019e). Das Büro der UN-Sonderbeauftragten Pramilla Patten verhandelt mit den Staaten über die Beendigung solchen Gewalthandelns – im März 2019 fanden sich auf dieser Liste insgesamt elf Länder wieder, unter ihnen die DR Kongo, Myanmar und Syrien. Die Resolution fordert den UN-Generalsekretär zudem dazu auf, in seinem Bericht für 2020 Lücken in der WPS-Agenda zu identifizieren und konkrete Empfehlungen zu entwickeln. Für 2021 soll der Bericht des UN-Generalsekretärs gezielt auf die Frage von Schwangerschaften von Frauen und Mädchen in Folge bewaffneter Konflikte und sexueller Gewalt eingehen. Zu einem wichtigen Instrument der Beteiligung von Zivilgesellschaft sind auch die Arria-Formel Sitzungen geworden, zu denen der Sicherheitsrat zivilgesellschaftliche Akteure und Expert.innen einlädt (vgl. dazu den Beitrag von Melanie Coni-Zimmer und Anton Peez).

### **6.4 LOKALE PROJEKTE FINANZIEREN, KONFLIKTURSACHEN ADRESSIEREN, LEBENSVERHÄLTNISSE VERÄNDERN**

Weitaus wichtiger als Absichtserklärungen sind jedoch Taten: Die WPS-Agenda lebt von ihrer Umsetzung. Das Insistieren auf Frauenmensenrechte verlangt, die Lebensverhältnisse von Betroffenen vor Ort verbessern. Deutschland hat parallel zur Beschlussfassung der neuen Resolution eine Geberkonferenz abgehalten – 73 Projekte sollen von verschiedenen Staaten finanziert werden. Deutschland will selbst zwölf Projekte unterstützen. So soll beispielsweise die Klinik des Friedensnobelpreisträgers Denis Mukwege in der DR Kongo sowohl finanziell als auch durch die Entsendung eines Chirur-

gen oder einer Chirurgin unterstützt werden. Zudem finanziert Deutschland ein Forschungsprojekt zu männlichen Überlebenden sexueller Gewaltverbrechen in Folge des Konfliktes in Myanmar sowie die Dokumentation der Verbrechen des IS an den Jesidinnen im Irak. Wichtig bleibt neben dem Fokus auf die Überlebenden auch die Unterstützung der gesamten WPS-Agenda, so etwa der Teilhabe von Frauen an Friedensprozessen und Friedensverhandlungen, sicherzustellen.

Auch strukturelle Ursachen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen, gerade auch in Nachkriegssituationen, bleiben oftmals unberücksichtigt: Armut, Arbeitslosigkeit und fehlende Bildungschancen lassen ihre Möglichkeiten zur Teilhabe am gesellschaftlichen wie politischen Handeln schwinden. Der komplexe Zusammenhang zwischen Frauenmensenrechten und strukturellen Gewaltursachen ist bislang zu wenig bearbeitet worden. Dies könnte eines der zentralen Themen für die Agenda im Jahr 2020 sein – dann nämlich begeht die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ ihren 20. Geburtstag.

*Dr. Simone Wisotzki* ist Mitglied des Vorstands und Projektleiterin im Programmbereich „Internationale Sicherheit“ der HSK.

## **7. STÄRKUNG HUMANITÄRER HILFE**

Charlotte Dany

Deutschland will seinen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2019 und 2020 dazu nutzen, humanitäre Hilfe zu stärken. Konkret sollen humanitäre Helfer:innen besser vor Angriffen geschützt werden. Dieses Ziel war auch zentrales Thema des deutsch-französischen Ratsvorsitzes im März und April 2019. Der gemeinsame *Humanitarian Call for Action* sollte in entsprechenden konkreten Maßnahmen und Handlungsempfehlungen münden (Auswärtiges Amt 2019a). Dies baute die deutsch-französische Partnerschaft in Bezug auf humanitäres Völkerrecht weiter aus und lenkte zu Recht die politische Aufmerksamkeit auf aktuelle Problemlagen humanitärer Hilfe, was angesichts vermehrter humanitärer Krisen notwendig ist. Gleichzeitig stellte es die humanitäre Hilfe in den Kontext nationaler und internationaler Sicherheitsstrategien und leistet so einer Militarisierung und Versicherheitlichung des Politikfelds Vorschub. Stattdessen benötigen wir einen breiteren Reflexionsprozess über die politische Bedeutung humanitärer Hilfe und die Möglichkeiten, diese effektiver und sicherer leisten zu können.

### **7.1 HUMANITÄRE HILFE UNTER BESCHUSS**

Angesichts der steigenden Anzahl an Opfern von bewaffneten Konflikten und zunehmenden Naturkatastrophen gibt es einen wachsenden Bedarf an humanitärer Hilfe. Gleichzeitig nehmen Angriffe auf humanitäre Helfer:innen und deren zentrale Infrastrukturen zu. Der Südsudan ist derzeit das gefähr-

lichste Land für Hilfsorganisationen, gefolgt von Syrien, Afghanistan, der Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik (Stoddard et al. 2019: 5). Mitarbeiter:innen von Hilfsorganisationen werden getötet, verletzt, entführt oder Opfer sexueller Gewalt. In der Regel ist nationales Personal deutlich gefährdeter als sogenannte *Expats* (Stoddard et al. 2019: 6). Die Gewalt geht meist von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen aus. Bei sexueller Gewalt sind manchmal auch humanitäre Helfer:innen selbst Täter:innen. In den vergangenen Jahren forderten darüber hinaus amerikanische und russische Bombenangriffe in Syrien und im Jemen viele zivile Opfer in medizinischen Einrichtungen (Stoddard et al. 2017: 2).

Nach besonders schweren Angriffen beschließen humanitäre Hilfsorganisationen manchmal, sich aus bestimmten Ländern zurückzuziehen, so beispielsweise Ärzte ohne Grenzen 2004 in Afghanistan und 2013 in Somalia. Die Angriffe schaden somit nicht nur den Helfenden. Sie tragen auch zum Leid ohnehin stark gefährdeter und schutzsuchender Menschen in Konfliktgebieten bei, die dann ohne Hilfe dastehen.

## **7.2 WAS SCHÜTZT HUMANITÄRE HELFER.INNEN? ZENTRALE MASSNAHMEN**

Es ist daher wichtig, dass sich der UN-Sicherheitsrat für den Schutz der humanitären Helfer:innen einsetzt. Die drei Sicherheitsratsresolutionen 1502 (2003), 2175 (2014), 2332 (2016) befassen sich mit dem Schutz humanitären Personals. Aber wie können diese effektiv umgesetzt werden? Welche konkreten Maßnahmen schlägt Deutschland im Sicherheitsrat vor? Außenminister Heiko Maas setzt auf die bessere Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und die Stärkung der humanitären Grundprinzipien Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. In einer Rede Anfang April 2019 betonte er dementsprechend drei Maßnahmen, die zum Schutz der Helfenden beitragen sollen:

- die Respektierung der humanitären Prinzipien,
- die Verbreitung von Wissen über diese Prinzipien bei nichtstaatlichen Gewaltakteuren und
- der Schutz humanitären Völkerrechts, beispielsweise vor Einschränkungen durch nationale Antiterrorgesetze (Auswärtiges Amt 2019b).

Seither hat Maas mehr Mittel für Peacebuilding und humanitäre Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Er hat darüber hinaus Projekte, beispielsweise des UNHCR, zum Flüchtlingsschutz unterstützt. Ein weiterer Fokus liegt auf der Krisenprävention. Doch konkrete Vorschläge, wie diese Maßnahmen umgesetzt werden können und wie sie zum Schutz humanitärer Helfer:innen beitragen, fehlen weitgehend. Die reine Feststellung aber, dass die Bekanntmachung und Stärkung humanitärer Prinzipien humanitäre Helfer:innen schützen würde, greift zu kurz. Dies gilt besonders, da die deutsche Außenpolitik an anderer Stelle selbst diese humanitären Prinzipien in Gefahr bringt.

## **7.3 POLITISIERUNG UND MILITARISIERUNG HUMANITÄRER HILFE**

Der Fokus auf die humanitären Prinzipien soll vor allem sicherstellen, dass die Identität der Helfer:innen als humanitär handelnde Personen bestehen bleibt, um ein Verwischen der Grenzen zum poli-

tischen Handeln von Staaten und militärischen Akteuren zu vermeiden. Das soll potentielle Angreifer innen davon abhalten, sie gezielt ins Visier zu nehmen und Verwechslungsgefahr reduzieren. Doch führen Politisierungs- und Militarisierungsprozesse, insbesondere seit Beginn des „Krieges gegen den Terror“ dazu, dass die Grenzen zwischen humanitären, politischen und militärischen Akteuren verschwimmen. Humanitäre Hilfe wird als Instrument der Außenpolitik von Staaten wahrgenommen. Humanitäre Organisationen selbst sehen darin eine besonders gewichtige Ursache für die zunehmenden Angriffe.

Die Politik Deutschlands im Kontext der EU trägt zu diesem Problem bei. Die EU gliedert die humanitäre Hilfe in ihr Konzept für eine „kohärente politische Strategie zur Konfliktprävention und -bewältigung“ ein (Europäische Union 2013). Zwar verweist die EU dabei immer wieder auf ihren humanitären Grundkonsens, der die Wahrung der humanitären Prinzipien in den Vordergrund stellt. Doch wenn humanitäre Hilfe in einen umfassenden Ansatz zur Konfliktlösung und als Instrument zur Erreichung von außenpolitischen Zielen eingesetzt wird, erhöht das die Gefahr, dass sie ihren spezifischen Charakter verliert. Diese Gefahr birgt auch die aktuelle Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe. In der Strategie wird betont, dass humanitäre Hilfe im Zusammenspiel mit Entwicklungspolitik „in vielen Fällen auch einen wichtigen Beitrag zu Krisenprävention und -bewältigung, zur Stabilisierung und zur Konfliktnachsorge“ leisten kann (Auswärtiges Amt 2019a1: 45). So verschwimmen die Grenzen zur politischen Entwicklungszusammenarbeit und zu militärischen Maßnahmen, was die Wahrnehmung humanitärer Hilfe als neutral, unparteilich und unabhängig beeinträchtigen kann.

Humanitäre Organisationen warnen daher immer wieder vor einer Verquickung humanitärer und militärischer Ziele. Humanitäre Hilfe dürfe kein Instrument zur Verfolgung sicherheitspolitischer Ziele Deutschlands sein (VENRO 2012). Denn eine Verquickung politischer und humanitärer Ziele provokiere Attacken gegen humanitäre Helfer:innen (Krähenbühl 2011). Was fehlt, ist eine Beschäftigung mit den langfristigen Folgen der Einbindung humanitärer Hilfe in außen- und sicherheitspolitische Strategien von Staaten.

#### **7.4 BREITERER REFLEXIONSPROZESS NÖTIG**

Ziel des deutschen Engagements für einen besseren Schutz humanitärer Helfer:innen sollte es daher sein, zu einem solchen Reflexionsprozess beizutragen. Denn die Betonung humanitärer Prinzipien allein reicht nicht aus, um humanitäres Personal besser zu schützen, vor allem, wenn diese Prinzipien an anderer Stelle unterwandert werden. Dieser Reflexionsprozess muss das Engagement im UN-Sicherheitsrat für den Schutz humanitären Personals flankieren. Dabei sollte der Perspektive humanitärer NGOs stärker Raum gegeben werden, da diese für die humanitäre Hilfe zentralen Organisationen derzeit verstärkt beginnen, ihre eigene Rolle und politische Bedeutung zu reflektieren (Quack 2016: 66). In deren Perspektive ist vor allem die Angst vor dem Verlust der Unterscheidbarkeit zentral. In dieser Auseinandersetzung können konkrete Maßnahmen entwickelt werden, die dazu beitragen, humanitäre Hilfe von militärischen Maßnahmen deutlich abzugrenzen. Ziel eines solchen partizipativen und transparenten Reflexionsprozesses sollte es außerdem sein, die eigenen Maßnahmen zur Stärkung humanitärer Hilfe zu konkretisieren. Im Sicherheitsrat kann dieser Prozess kaum

stattfinden, da hier partizipative und inklusive Strukturen unterentwickelt sind und der Fokus auf Sicherheitsfragen der Komplexität des Problems nicht gerecht wird. Zu überlegen ist stattdessen, wie andere internationale Institutionen besser dazu beitragen können, humanitäres Leid zu mindern oder zu verhindern. Menschenrechtspolitik, Entwicklungspolitik oder Klimapolitik tragen zu Krisenprävention bei und verringern die Notwendigkeit humanitärer Hilfe. Dazu muss nicht die humanitäre Hilfe selbst als Instrument dienen. Denn diese sollte nicht mit Anforderungen überfrachtet werden, die sie nicht erfüllen kann.

*Dr. Charlotte Dany* ist Geschäftsführerin der Friedensakademie Rheinland-Pfalz an der Universität Koblenz-Landau.

## **8. DEUTSCHLANDS UN-KLIMASICHERHEITSPOLITIK: GLAUBWÜRDIGKEIT UND KONKRETISIERUNG**

Stefan Kroll

Der Klimawandel ist eines der Themen, das die Bundesregierung im Rahmen der Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat voranbringen will. So bekräftigte Bundesaußenminister Maas in einem eindringlichen Statement: „Der Klimawandel ist real. Er wirkt global. Und er wird immer mehr zur Gefahr für Frieden und Sicherheit. Deshalb gehört die Debatte über die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels hierher, in den Sicherheitsrat.“ (Maas 2019a) Dieser Ankündigung sind bislang keine wirklich sichtbaren Initiativen gefolgt. Die Bundesregierung sollte die Chance nicht verpassen, dieses Thema in den Rat einzubringen. Insbesondere muss es darum gehen, anhand konkreter Konflikte die Gefahren für Frieden und Sicherheit aufzuzeigen, die von Klimaveränderungen ausgehen.

Der gute Ruf Deutschlands, die internationale Politik zum Schutz des Klimas wesentlich zu stützen und voranzutreiben, hat in jüngerer Vergangenheit gelitten. So wird Deutschland seine selbstgesteckten Emissionsziele zunächst verpassen (BMU 2019). Erneuernten Bekenntnissen, das Engagement im Kampf gegen den Klimawandel auszuweiten, wie sie etwa im Rahmen der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens geäußert werden, fehlt daher die letzte Glaubwürdigkeit. Zwar sind die nationalen Reduktionsziele in ihrem Umfang rechtlich nicht verbindlich, dennoch ist die verbreitete Kritik am Nichterreichen der Klimaziele berechtigt und notwendig. Die Herabstufung der Reduktionsziele schädigt das Ziel des Klimaschutzes, was schlimm genug ist, darüber hinaus aber auch die „normative Integrität“ des Abkommens als internationaler Übereinkunft (Rajamani/Brunnée 2017: 550). Beides wird dem Selbstverständnis Deutschlands, die internationale Klimapolitik zu gestalten und die regelbasierte Ordnung zu stützen, nicht in vollem Umfang gerecht.



## 8.1 WARUM KLIMASCHUTZ AUF DIE AGENDA DES SICHERHEITSRATS GEHÖRT

Im Sicherheitsrat geht es nicht darum, den Klimaschutz und Maßnahmen zu dessen Bekämpfung allgemein zu thematisieren. Dem Rat obliegt bekanntermaßen die Verantwortung, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Die Klimapolitik fällt also nur dann in den Aufgabenbereich des Sicherheitsrats, wenn dieser anerkennt, dass der Klimawandel als eine Gefährdung für die internationale Sicherheit einzuschätzen ist. Eine Auffassung, der etwa Russland vehement widerspricht, da sie zum einen die Arbeitsteilung in den Vereinten Nationen unterlaufe und zum anderen den Eindruck erwecke, der Klimawandel sei eine universelle Bedrohung, die immer zu Konflikten führe.

Es ist in der Tat Gegenstand wissenschaftlicher Debatten, in welchem Umfang Klimaveränderungen (mit)ursächlich für bewaffnete Konflikte sind. In einem kürzlich in der Zeitschrift *Nature* erschienenen Artikel weltweit führender Klima- und Konfliktforscher:innen, finden sich differenzierende Schlussfolgerungen, die nahelegen, dass Klimaveränderungen nicht allein, durchaus aber in Verbindung mit anderen Faktoren, eine wichtige Ursache für bewaffnete Konflikte und den Ausbruch von Gewalt sind – und dass dieser Trend sich zukünftig verstärken wird (Mach et al. 2019). Klimaveränderungen sind also ein Faktor, der Sicherheitskrisen auslöst, aber nicht der einzige und vermutlich auch kein hinreichender. Etabliert hat sich im Sicherheitsrat der Begriff des Risikomultiplikators („threat multiplier“) als Qualifizierung der Bedrohung durch den Klimawandel (Bourghelle 2019).

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen ist es dennoch begründet, Klimaveränderungen als Risikofaktor für Konflikte systematisch und regelmäßig in den Sitzungen des Sicherheitsrats zu berücksichtigen. Eine solche Berücksichtigung würde die Bedeutung des Klimawandels als eine der größten Zukunftsherausforderungen der internationalen Politik untermauern.

## 8.2 DEUTSCHLAND KANN UND SOLLTE EINE GESTALTERISCHE ROLLE IM SICHERHEITSRAT EINNEHMEN

Umso mehr ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung es sich zum Ziel gesetzt hat, die Zeit im Sicherheitsrat dafür zu nutzen, die Zuständigkeit des Rats für Fragen des Klimas zu markieren. Für eine solche Aufgabe des *Framings* ist Deutschland in besonderer Weise geeignet, da es auf eine Kontinuität in dieser Frage verweisen kann. Als Deutschland 2011 zuletzt als Mitglied im Sicherheitsrat vertreten war, nutzte es bereits die Gelegenheit, um das Thema Klima und Sicherheit zu thematisieren und ihm eine eigene Prägung zu geben.

Wie zu Beginn des Beitrags gezeigt, argumentiert die Bundesregierung, dass dem Rat die Verantwortung für eine Klimasicherheitspolitik zugeschrieben werden sollte. Da es dagegen Widerstand gibt, muss es jetzt darum gehen, die gemeinsame Gesprächsgrundlage zu erweitern. Dies könnte auf dem bereits eingeschlagenen Weg von informellen Treffen gemäß der Arria-Formel geschehen, wie z.B. zuletzt am 9. Dezember 2019 auf die Initiative hin von Deutschland, Estland, Kuwait und Peru (vgl. dazu den Beitrag von Melanie Coni-Zimmer und Anton Peez). Auch sollte vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Beobachtung, dass Klimaveränderungen in Verbindung mit anderen sozialen,

politischen oder ökonomischen Krisen Konflikte auslösen, eine Einigung im Rat selbst darüber erzielt werden, dass regelmäßig über diese spezifische Konfliktodynamik Informationen eingeholt und mit Blick auf mögliche Handlungsnotwendigkeiten bewertet werden. Inhaltlich sollte eine Klimasicherheitspolitik des Sicherheitsrats erkennbar werden, die darauf ausgerichtet ist, eine Agenda zur Prävention klimabedingter Sicherheitsrisiken zu entwickeln. Wobei bereits dies kontrovers sein könnte, da die Zuständigkeit des Rats sich vor allem auf bereits eskalierte Konflikte bezieht.

### **8.3 DEUTSCHLAND SOLLTE DIE RISIKEN FÜR FRIEDEN UND SICHERHEIT KONKRETISIEREN**

Ein weiteres Ziel könnte darin bestehen, einen Resolutionsentwurf in den Rat einzubringen – wenngleich die Vereinigten Staaten haben erkennen lassen, in diesem (Wahl)-Jahr, in dem auch der Austritt aus dem Pariser Klimaabkommen vollzogen werden soll, keine Resolution zu unterstützen, die den Klimawandel adressiert (Gowan 2019a). Das Thema der Klimasicherheitspolitik ist, wie etwa Richard Gowan schon vor der Ratsmitgliedschaft feststellte, eines der Themen, durch die Deutschland den Debatten eine eigene Prägung zu geben vermag. Für einen nachhaltigen Erfolg einer solchen Initiative ist es aber entscheidend, diese im Sicherheitsrat mit konkreten Krisen zu verbinden (Gowan 2018: 3). Vor diesem Hintergrund, und auch im Hinblick auf die differenzierenden wissenschaftlichen Befunde, muss Deutschland sich darum bemühen, anhand spezifischer Konflikt- und Krisenfälle die Dimension der Sicherheitsgefährdungen, die von Klimaveränderungen ausgehen, konkret aufzuzeigen. Ein geplantes Pilotvorhaben für eine Klima-Sicherheitsanalyse am Horn von Afrika ist ein Beispiel hierfür (Deutscher Bundestag 2019a: 12). Ebenso sollten bereits existierende Länderstudien, wie z.B. des Climate-Security-Networks, das vom Auswärtigen Amt unterstützt wird, viel stärker für diese Zwecke genutzt werden. Letztlich ist eine solche Initiative auch ein Test. Gelingt es eben nicht, klimabedingte Sicherheitskrisen konkret auszuweisen, dann sollte auch das Projekt der Klimasicherheitspolitik einer Prüfung unterzogen werden.

Auch wenn die Bundesregierung sich in der 2018 im Rahmen der UN von Deutschland mitgegründeten „Freundesgruppe zu Klima und Sicherheit“ und im Kontext von Initiativen wie der „Berlin Climate and Security Conference“ um das Thema Klima und Sicherheit sichtbar bemüht, besteht gegenwärtig die ernste Gefahr, den in Bezug auf das Pariser Klimaabkommen erwähnten Glaubwürdigkeitsverlust auch in der Klimasicherheitspolitik zu erleiden. Das Ziel der deutschen Delegation in New York muss demnach zum einen sein, weiterhin einen konsistenten Beitrag zum *Framing* einer Klimasicherheitspolitik zu leisten. Zum anderen muss dies durch eine Orientierung an spezifischen Krisenfällen untermauert werden.

*Dr. Stefan Kroll* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich „Internationale Institutionen“ der HSFK und wissenschaftlicher Koordinator des Leibniz-Forschungsverbunds „Krisen einer globalisierten Welt“.

## 9. ‚HIGH TIME‘ FÜR NUKLEARE ABRÜSTUNG?

Jana Baldus<sup>13</sup>

Die deutsche Außenpolitik möchte im UN-Sicherheitsrat neue Impulse für nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle setzen und insbesondere den Atomwaffensperrvertrag (NVV) stärken. Damit bringt sich die Bundesregierung als Vermittlerin zwischen den Fronten in Stellung, die sich durch die Verabschiedung des Atomwaffenverbotsvertrags 2017 verhärtet haben. Um als Brückenbauerin erfolgreich zu sein, sollte die Bundesregierung die rüstungspolitische Realität des Verbotsvertrags anerkennen und auf der Einhaltung bereits bestehender Abrüstungsvereinbarungen beharren. In der aktuellen Situation ist es zentral, dass Deutschland das Thema nukleare Abrüstung 2020 erneut auf die Agenda des UN-Sicherheitsrats bringt.

Bei seiner Rede zur Lage der weltweiten nuklearen Rüstungskontrolle im Zuge des deutschen Vorsitzes im UN-Sicherheitsrat im April 2019 zeichnete Außenminister Heiko Maas ein drastisches Bild einer Welt ohne den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV): Eine weitere Proliferation von Atomwaffen, gegenseitiges Misstrauen mit resultierenden Aufrüstungsdynamiken und letztendlich ein wesentlich unsichereres internationales Umfeld, mit der ständigen Gefahr von atomaren Konflikten, werden von ihm als Szenarien benannt. Die Lösung, so Maas, müsse die unbedingte Stärkung des NVVs durch die Bewahrung der Universalität des Vertrags und die uneingeschränkte Balance zwischen seinen drei Pfeilern sein – der nuklearen Nichtweiterverbreitung, der friedlichen Nutzung von Nukleartechnologie und der Pflicht zur atomaren Abrüstung. Der letzteren Aufgabe müssten die vom NVV anerkannten Atomwaffenstaaten endlich nachkommen. Ungewohnt deutlich attackierte Maas damit auch Deutschlands nuklear-bewaffnete Verbündete: „Das ist ihre Pflicht und das ist unsere Erwartung.“ (Maas 2019b)

### 9.1 GRABENKAMPF ODER VERMITTLUNG: DER NVV UND DER VERBOTSVERTRAG

Die Bundesregierung sieht die internationale nukleare Rüstungskontrolle grundlegend geschwächt. Die Lösungsvorschläge, die Maas in seiner Rede als Vorsitzender des UN-Sicherheitsrats vorbrachte, offenbaren jedoch nichts grundlegend Neues: der Abbau von Eskalationsrisiken durch mehr Transparenz, mehr Kommunikation und mehr Dialog zwischen Atomwaffenstaaten; glaubwürdige Verifikation atomarer Abrüstung; Stärkung und Ausbau der (noch) bestehenden nuklearen Rüstungskontrollregime (Maas 2019a). Immerhin versucht Deutschland durch die Entscheidung, nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle zu einem der Kernanliegen des deutschen Vorsitzes im UN-Sicherheitsrat zu machen, das Thema „erstmal seit 2012“ (Maas 2019c) auf die internationale Agenda zu bringen. Der Vorstoß zur Stärkung der nuklearen Rüstungskontrolle kommt zu einer wichtigen Zeit: Mit dem Ende des INF-Vertrags (*Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*) und der desolaten Lage anderer nukle-

---

13 Die Autorin ist Teil eines Kooperationsprogramms zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK). Als Teil des Programms ist sie vorübergehend Hospitantin des Auswärtigen Amtes. Der vorliegende Text wurde von der Autorin in ihrer Funktion als wissenschaftliche Mitarbeiterin der HSFK geschrieben. Die in dem Text geäußerten Ansichten sind alleine die der Autorin und vertreten nicht notwendigerweise die Position des Auswärtigen Amtes.

arer Rüstungskontrollregime und -verträge zeichnet sich eher ein Bild der nuklearen Konfrontation statt Abrüstung (Daase et al. 2019: 27–28).

Die Diskussion über nukleare Abrüstung im UN-Sicherheitsrat initiierte Maas vor allem, um den NVV aus seiner prekären Lage zu befreien. Das NVV-Regime befindet sich schon seit längerem in einer Legitimitätskrise, ausgelöst durch die de-facto Zweiteilung in Nicht-Atomwaffenstaaten und legitime Atomwaffenstaaten, sowie die jahrelange Weigerung der Letzteren, ihren durch den NVV auferlegten Abrüstungsverpflichtungen nachzukommen. Die Verabschiedung des Atomwaffenverbotsvertrags 2017 durch eine Zweidrittel-Mehrheit der UN-Mitgliedsstaaten hat die bereits existierenden Zerwürfnisse zwischen Atomwaffenstaaten und ihren Alliierten auf der einen, sowie den meisten Nicht-Atomwaffenstaaten auf der anderen Seite noch verstärkt (Erästö/Cronberg 2018). Und vor dem Hintergrund schwelender nuklearer Konflikte, wie mit Iran, sowie fortschreitender Modernisierung der nuklearen Arsenale, ist es nicht verwunderlich, dass der Ruf nach vollständiger atomarer Abrüstung, wie sie der Atomwaffenverbotsvertrag fordert, in jüngster Zeit stärker geworden ist. Ein Ignorieren des Atomwaffenverbotsvertrags negiert die (Sicherheits-)Interessen und den Frust vieler Nicht-Atomwaffenstaaten.

Die Trendwende zurück zur nuklearen Abrüstung will Deutschland auch weiterhin hauptsächlich über eine Stärkung des NVVs erreichen. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der deutschen Position zum Atomwaffenverbotsvertrag. Statt einen Dialog mit den Unterstützer:innen des Atomwaffenverbots zu suchen, folgt die Bundesregierung der Argumentation der Atomwaffenstaaten, indem sie kritisiert, dass der Vertrag ohne Beteiligung der Atommächte keine Wirkung entfalten könne. Des Weiteren gefährde der Verbotsvertrag die Integrität des NVVs und würde die Spaltung der nuklearen Gemeinschaft vorantreiben (Auswärtiges Amt 2019d: 19; NATO 2017). Diese Haltung legt Deutschland auch im UN-Sicherheitsrat an den Tag. Damit kann der Graben zwischen den Lagern jedoch nicht überwunden werden und der Konflikt wird durch die politischen Abwehrhaltungen weiter verschärft. So ist auch der Ausblick auf die NVV-Überprüfungskonferenz 2020 düster und es steht zu erwarten, dass diese daran scheitern wird, dass man keine gemeinsamen Positionen finden kann oder will (Müller 2018: 219).

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Konfliktlagen im und um den Sicherheitsrat blieb 2019 das einzige sichtbare Resultat der deutschen Vermittlungsbemühungen im Sicherheitsrat eine Presseerklärung, in der sich Atomwaffenstaaten und Nicht-Atomwaffenstaaten gemeinsam zur besonderen Stellung des NVVs bekannten (United Nations 2019h).

## **9.2 MÖGLICHKEIT FÜR NEUE IMPULSE: BRÜCKEN SCHLAGEN UND AGENDA SETZEN**

Deutschland sollte, wenn es sich als Mittlerin und Impulsgeberin anbieten möchte, weiter auf die Befürworter:innen des Verbotsvertrags zugehen und den Vertrag als rüstungskontrollpolitische Realität und Herausforderung anerkennen. Weiterhin muss Deutschland die Bereitschaft zeigen, ernsthaft über vorhandene Initiativen zur nuklearen Abrüstung, wie zum Beispiel den Atomwaffenverbotsvertrag, zu diskutieren, anstatt nur auf das Primat des NVV oder die schwierige internationale Sicherheitslage zu verweisen. Die gemeinsame Erklärung des UN-Sicherheitsrats zur Stärkung des NVVs ist

ein erster Schritt – immerhin konnte Deutschland, trotz der Differenzen im Sicherheitsrat zwischen den fünf offiziellen Atomwaffenstaaten, den beiden anderen europäischen NATO-Mitgliedern und den sieben Nicht-Atomwaffenstaaten (von denen fünf den Atomwaffenverbotsvertrag bereits unterzeichnet haben), eine Einigung erzielen.

Diese Bereitschaft, Brücken zu schlagen, muss die Bundesregierung im UN-Sicherheitsrat und im Rahmen des NVV fortsetzen, etwa durch ein Beharren auf der Umsetzung von zuvor vereinbarten Abrüstungsschritten durch die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats. Wenn man 2020 die Gegner:innen und Befürworter:innen des Verbotsvertrags im UN-Sicherheitsrat erneut zusammenbringen kann, so sendet dies zudem ein Signal an die NVV-Überprüfungskonferenz, dass eine gemeinsame Position möglich ist. So könnte Deutschland auch dazu beitragen, die Diskussion um nukleare Abrüstung wieder auf eine praxisorientierte Ebene zu verlagern, die es erlaubt, langfristige und innovative Abrüstungskonzepte zu entwickeln. Am wichtigsten ist es, das Thema nukleare Rüstungskontrolle nicht als Eintagsfliege zu verstehen: Angesichts der heiklen politischen Lage müssen die Konflikte der nuklearen Rüstungskontrolle bereits 2020 wieder auf der Agenda des UN-Sicherheitsrats stehen – nicht erst in sieben Jahren, wie zuvor.

*Jana Baldus* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin im Programmbereich „Internationale Sicherheit“ der HSKF.

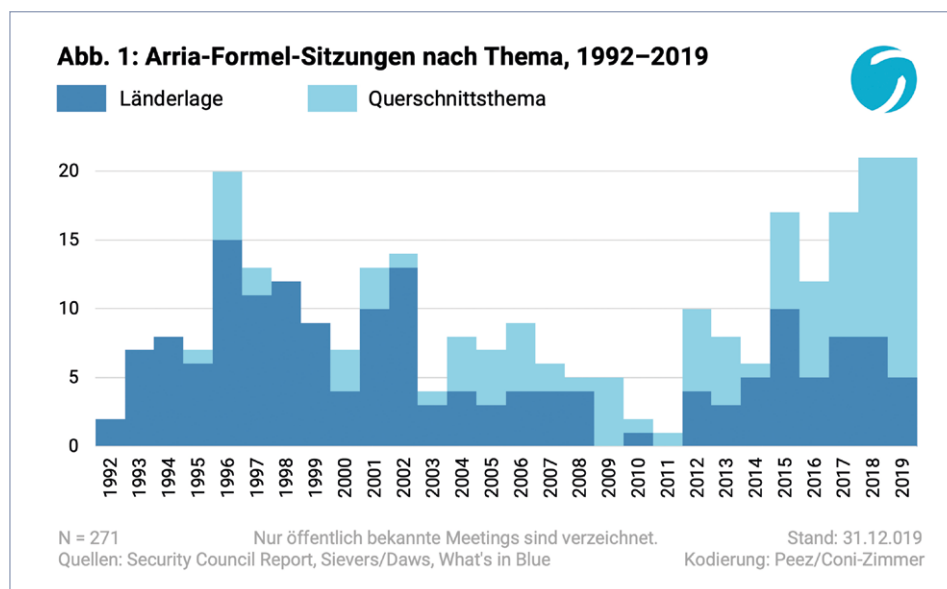
## 10. ARRIA-FORMEL-SITZUNGEN ALS INSTRUMENT DER KRISENDIPLOMATIE

Melanie Coni-Zimmer/Anton Peez

Krisenprävention und -bewältigung sind zentrale Ziele deutscher Außenpolitik, die Deutschland bereits während seiner Kandidatur um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat bewarb (Auswärtiges Amt 2019e). Ein Instrument, das Deutschland in diesem Sinne nutzen sollte, sind Arria-Formel-Sitzungen. Deutschland sollte diese nicht nur vermehrt zu Krisen und Konflikten initiieren, in denen der Rat blockiert ist, sondern in diesem Rahmen auch die Kooperation mit Ländern und Akteuren des globalen Südens intensivieren.

### 10.1 FLEXIBLES FORMAT DES UN-SICHERHEITSRATS

Arria-Sitzungen sind keine Sitzungen des Sicherheitsrats, sondern ein informelles und interaktives Sitzungsformat seiner Mitglieder. Ursprünglich fanden Arria-Sitzungen fast ausschließlich zu konkreten Länder- und Konfliktsituationen statt.<sup>14</sup> Heute werden in der Mehrzahl der Sitzungen – im Jahr 2019 bisher 16 von 21 – Querschnittsthemen diskutiert: Die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (vgl. hierzu den Beitrag von Simone Wisotzki), der Schutz von Kindern oder auch die Finanzierung des Terrorismus stehen im Mittelpunkt (vgl. Abb. 1).



<sup>14</sup> Eine Auswertung von Daten der 271 bis zum 31. Dezember 2019 öffentlich bekannten Arria-Sitzungen zeigt, dass sich das Format über die Jahre stark verändert hat (Coni-Zimmer und Peez 2019). Security Council Report führt eine Liste aller ihnen bekannten Arria-Formel-Sitzungen (Security Council Report 2019d; Sievers/Daws 2014). Diese Liste, deren letzte Eintragung im August 2019 erfolgte, wurde für den aktuellen Stand (31. Dezember 2019) um alle Sitzungen ergänzt, die auf „What's in Blue“ vermerkt sind.

Aktuell wird eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren eingeladen, ihre Expertise in den Sitzungen einzubringen – Vertreter:innen von Regierungen, internationalen Organisationen, NGOs sowie aus der Wissenschaft und von Think Tanks. Insgesamt ermöglichen die Sitzungen es, Akteure zu Wort kommen zu lassen, die in formellen Sitzungen des Sicherheitsrats aus verschiedenen Gründen nicht gehört werden würden.

## 10.2 DEUTSCHES ENGAGEMENT FÜR ARRIA-SITZUNGEN

Deutschland hat seit seiner Wahl in den UN-Sicherheitsrat Mitte 2018 bis zum 31. Dezember 2019 bereits 17 Arria-Sitzungen (mit-)organisiert, davon sechs als angeheendes Mitglied im Jahr 2018. Das sind deutlich mehr als während der letzten deutschen Mitgliedschaft 2011/2012, als Deutschland nur zwei solcher Treffen mitorganisierte. Dies entspricht gleichzeitig dem generellen Trend einer vermehrten Nutzung dieses Formats in den letzten Jahren.

Allerdings beschäftigten sich nur drei der von Deutschland im Jahr 2019 mitorganisierten Sitzungen mit aktuellen Länderlagen: im März 2019 mit der Krim, im Mai 2019 mit Kamerun und im August 2019 mit Myanmar. Alle anderen Arria-Sitzungen, die Deutschland mitorganisierte, befassten sich mit Querschnittsthemen. So nutzten Deutschland und Frankreich das Arria-Format etwa um Schwerpunktthemen der deutsch-französischen *Jumelage* vorzubereiten und zu vertiefen, etwa zur Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ am 13. März 2019 oder zum Schutz humanitären und medizinischen Personals am 1. April 2019 (vgl. hierzu den Beitrag von Charlotte Dany).

Im Sinne einer deutschen Außenpolitik, die sich für Krisenbewältigung und -prävention engagiert, sollte die Bundesregierung erstens mehr länderspezifische Arria-Sitzungen initiieren und zweitens stärker mit Akteuren aus dem globalen Süden zusammenarbeiten.

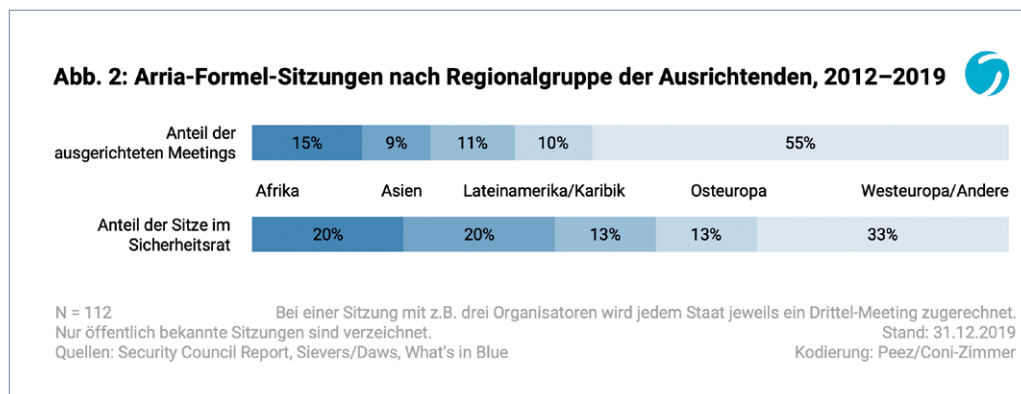
## 10.3 EMPFEHLUNG: MEHR ENGAGEMENT FÜR LÄNDERSPEZIFISCHE SITZUNGEN

Trotz des Fokus auf Querschnittsthemen wurden in den Arria-Sitzungen der letzten Jahre immer wieder die Situationen in Syrien (seit 2011: 18-mal) und in der Ukraine (seit 2015: 4-mal) aufgegriffen. Syrien macht die Handlungsunfähigkeit des UN-Sicherheitsrats angesichts der Spannungen und Konflikte zwischen den fünf ständigen Mitgliedern sowie zwischen den Großmächten und den gewählten Mitgliedern des Sicherheitsrats besonders deutlich (vgl. hierzu die Einleitung von Ben Christian und Melanie Coni-Zimmer sowie Gregor Hofmanns Beitrag zu Syrien). Gemeinsam mit anderen Staaten organisierten die P3-Staaten – Frankreich, das Vereinigte Königreich, die USA – immer wieder Arria-Sitzungen. So konnten sich Mitglieder des Sicherheitsrats trotz der Blockade durch die Veto-Mächte China und Russland mit kritischen Entwicklungen befassen. Beschlussunfähig ist der Rat derzeit aber nicht nur in Bezug auf Syrien und die Ukraine, sondern auch in vielen anderen Krisen, wie etwa dem Jemen (International Crisis Group 2019d). Arria-Sitzungen können neue Impulse setzen oder schlicht signalisieren, dass die Entwicklungen bestimmter Konflikte trotz Blockaden durch die ständigen Mitglieder Aufmerksamkeit erfahren.

Zudem sind Arria-Sitzungen im Sinne der präventiven Funktion des Sicherheitsrats auch dann zielführend, wenn bestimmte Konflikte zu eskalieren drohen und internationale Aufmerksamkeit benötigen. Ein Beispiel ist die Arria-Sitzung zu Kamerun im Mai 2019, die Deutschland mitorganisiert hat. Die Durchführung war politisch umstritten, sowohl Kamerun selbst als auch die aktuellen afrikanischen Mitglieder im Sicherheitsrat zeigten sich kritisch gegenüber einer Arria-Sitzung, deren Fokus letztlich auf der humanitären Situation im Land lag. Es ist offensichtlich, dass die Organisation länderspezifischer Sitzungen sehr viel kontroverser ist als die von Sitzungen zu bestimmten Querschnittsthemen. Das macht die Diskussion über die Entwicklungen in bestimmten Ländern letztlich umso wichtiger. Ein solches Engagement würde die zunehmende Beachtung, die das Auswärtige Amt der Krisenprävention schenkt, unterstreichen.

#### 10.4 EMPFEHLUNG 2: STAATEN UND AKTEURE AUS DEM GLOBALEN SÜDEN STÄRKEN

Arria-Sitzungen werden in großem Umfang von westlichen Staaten genutzt und organisiert. Anteilig ko-organisieren Mitglieder der UN-Regionalgruppe der „westeuropäischen und anderen Staaten“ seit 2012 55 % aller Arria-Sitzungen<sup>15</sup>, obwohl diese Staaten nur ein Drittel der Sitze im Sicherheitsrat innehaben (vgl. Abb. 2).



Dies mag etwa daran liegen, dass die Vertretungen dieser Staaten bei den Vereinten Nationen mehr Personal und größere Budgets haben und sich somit häufiger mit der Planung von Arria-Formel-Sitzungen befassen können. Die besprochenen Querschnittsthemen spiegeln aber auch die Präferenzen westlicher Staaten, die seit Beginn der 2000er Jahre eine sukzessive Ausweitung der Agenda des UN-Sicherheitsrats vorangetrieben haben (vgl. dazu die Einleitung). Durch die ständigen Mitglieder Frankreich und das Vereinigte Königreich, die sehr häufig einladen, gibt es zudem in dieser Gruppe eine beständige Routine in Sicherheitsratsfragen, die andere Regionalgruppen nicht vorweisen können, weil sie kein ständiges Mitglied in ihren Reihen haben und weil China und Russland das Format eher ablehnen. Zuletzt lud Russland 1998 ein, China noch nie. Statt Sitzungen mit den üblichen Ko-

<sup>15</sup> „Anteilig“ heißt hier, dass z.B. bei einem Meeting mit drei Organisatoren jedem Staat jeweils ein Drittel-Meeting zugerechnet wird.



operationspartnern zu organisieren, sollte Deutschland mehr als bisher mit Staaten des globalen Südens kooperieren, um deren Perspektiven und Präferenzen besser einzubeziehen. Das Beispiel der Kamerun-Sitzung zeigt, dass dies nicht immer möglich sein wird. Deutschland könnte aber auch mit Staaten zusammenarbeiten, die nicht im Sicherheitsrat vertreten sind.

### **10.5 MEHR MUT ZU KONTROVERSEM ENGAGEMENT, UM KONFLIKTESKALATION ZU VERHINDERN**

Arria-Sitzungen genießen bei den UN-Mitgliedsstaaten breite Unterstützung. Sie ermöglichen die Einbeziehung von Akteuren außerhalb des Sicherheitsrats. Damit erhöhen sich die Expertise, die in Beratungen einfließen kann, und auch die Transparenz des Rats. Insofern ist es zu begrüßen, wenn sich Deutschland bei der Organisation eines solchen interaktiven Sitzungsformats engagiert, das Meinungsbildungsprozesse der Ratsmitglieder ergänzen kann. Dabei muss gleichzeitig eine Balance gefunden werden, um das Format nicht über Gebühr zu strapazieren und die bereits jetzt (über-)volle Agenda des Rats nicht zu überdehnen. So wurden in letzter Zeit Stimmen laut, die feststellten, dass die Ratsmitglieder zu viel Zeit in öffentlichen Sitzungen verbringen und zu wenig Zeit für vertrauliche und entsprechend pragmatische Verhandlungen bleibt. Wie in der bisherigen Praxis sollte Deutschland Sitzungen zu Querschnittsthemen (mit-)organisieren, aber sein Engagement für länderspezifische Sitzungen verstärken. Das wäre sicherlich kontroverser, würde aber dem selbst formulierten Anspruch des Fokus auf die Prävention und Bewältigung von Konflikten gerecht.

*Dr. Melanie Coni-Zimmer* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin im Programmbereich „Internationale Institutionen“ der HSK.

*Anton Peez* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand im Programmbereich „Internationale Institutionen“ der HSK.

## **11. JUMELAGE UND ALLIANCE FOR MULTILATERALISM: PARTNERSCHAFTEN ALS DIPLOMATISCHES SPEZIFIKUM DER DEUTSCHEN AUSSENPOLITIK**

Nicole Deitelhoff/Thilo Marauhn

Deutschland hat die erste Hälfte der Sicherheitsratsmitgliedschaft 2019/2020 zum Ausbau der bi- und multilateralen Zusammenarbeit innerhalb der Vereinten Nationen genutzt. Die *Alliance for Multilateralism* und die deutsch-französische Partnerschaft (*Jumelage*) sind Ausdruck eines symbolhaften Politikansatzes, dessen substanzieller Output begrenzt war. Die Nachhaltigkeit dieses Ansatzes wird 2020 unter Beweis zu stellen sein. Dazu sind konkrete Ergebnisse in ausgewählten Politikfeldern anzustreben, damit Partnerschaften nicht als Paralleluniversen erscheinen, sondern die Vereinten Nationen tatsächlich stärken. Kärnerarbeit ist gefragt.

Die enge deutsch-französische Koordination während der aufeinanderfolgenden Präsidentschaften der beiden Staaten im UN-Sicherheitsrat in den Monaten März und April 2019, auch bekannt als *Jumelage*, war ein Novum im UN-Sicherheitsrat. Nie zuvor haben sich zwei Staaten zu einer gemeinsamen Präsidentschaft bekannt und noch nie wurde eine Zusammenarbeit, die es natürlich inoffiziell immer mal wieder und in bestimmten Themenfeldern geben hat, derart offensiv angekündigt. Die Idee der *Jumelage* ist auch Ausdruck der mit dem Vertrag von Aachen vom 22. Januar 2019 (Bundesregierung 2019) bekräftigten deutsch-französischen Kooperation. Sie wird zugleich als Katalysator einer weiteren deutsch-französischen Initiative verstanden: der *Alliance for Multilateralism*, die der deutsche Außenminister Heiko Maas und sein französischer Amtskollege Jean-Yves Le Drian seit Mitte 2018 entwickelten und die schließlich im September 2019 in New York offiziell mit einer Veranstaltung auf Ministerebene im Rahmen der UN-Generalversammlung aus der Taufe gehoben wurde (*Alliance for Multilateralism* 2019).

### **11.1 ZWEI INITIATIVEN, EIN ZIEL: DIE STÄRKUNG DER INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT**

Beide Initiativen, *Jumelage* und *Alliance*, verfolgen ein ähnliches Ziel: Sie sollen die multilaterale Ordnung schützen, indem sie Zusammenarbeit wiederbeleben. Bezieht sich das in der *Jumelage* vor allem auf die Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland mit dem Ziel multilaterale Politiken zu initiieren und zu stützen, so basiert die *Alliance* darauf, Themenfelder, bei denen gegenwärtig Stillstand herrscht oder bestehende Regelungen in Bedrängnis geraten sind, dadurch wiederzubeleben, dass Staaten sich zu konkreten Projekten zusammenfinden und gemeinsame Lösungen entwickeln.

Beide Initiativen lassen sich mithin als Reaktion auf die viel bemühte Krise des Multilateralismus und den Rückzug insbesondere der USA aus Vereinbarungen oder Verhandlungsprozessen verstehen. In einem gemeinsamen Essay im Figaro sprechen die Minister Maas und Le Drian davon, dass

“to give up on multilateralism because some disengage and others exploit international organizations for their own ends would be to agree to live in a world with no safety net.”  
(France Diplomatie 2019a)

Die Abwendung oder Ausnutzung von internationalen Organisationen findet nicht nur, aber eben doch in besonderem Maß im Kontext der Vereinten Nationen statt. So steigt etwa die Zahl der im Sicherheitsrat eingelegten Vetos seit einigen Jahren kontinuierlich, insbesondere durch Russland und China (Bethke et al. 2019).

Aber es geht nicht allein um Multilateralismus als Wert an sich, sondern auch darum, eine Ordnung aufrechtzuerhalten, die insbesondere Klein- und Mittelmächten, wie Deutschland, Handlungsoptionen gibt. In diesem Sinne etwa stellte Außenminister Maas am 14. August 2019 in Toronto fest, dass Deutschland in einer Welt, in der nur die Mächtigen Recht haben, nur verlieren könne (Auswärtiges Amt 2019). Deutschland sieht sich auf eine multilaterale Ordnung angewiesen, um die eigenen Interessen zu schützen und verfolgen zu können. Zugleich kann es das am ehesten auf einer partnerschaftlichen Ebene tun: Deutschland braucht starke Partner, um Außenpolitik erfolgreich betreiben zu können (Bethke et al. 2019).

## 11.2 WAREN DIE DIPLOMATISCHEN INITIATIVEN ERFOLGREICH?

Aber wie erfolgreich sind die *Alliance* und die *Jumelage*? Konnten Initiativen ergriffen oder Probleme gelöst werden, die ohne *Jumelage* oder *Alliance* ungelöst auf der Agenda geblieben wären? Und wie sieht es mit unbeabsichtigten Nebeneffekten aus?

Festzuhalten ist, dass *Alliance* und *Jumelage* Handlungspotenziale für die multilaterale Ordnung mobilisieren konnten: Betrachtet man die vielfältigen Spannungen zwischen der deutschen und der französischen Außen- und insbesondere der Sicherheitspolitik, so ist schon die Tatsache, dass die *Jumelage* zustande kam und zwei Monate hielt, ein Erfolg. Noch deutlicher lässt sich das mit Blick auf die *Alliance* festhalten, die von einer deutsch-französischen Initiative mittlerweile zu einem globalen Netzwerk avanciert ist: 50 Staaten nahmen an der Eröffnungsveranstaltung im Rahmen der *High Level-Woche* in den Vereinten Nationen teil, darunter Kanada, Chile, Ghana, Mexiko und Singapur als Miteinladende (Alliance for Multilateralism 2019).

Aber auch über die generelle Mobilisierung von Handlungspotenzialen hinaus können beide Initiativen inzwischen einen gewissen Erfolg für sich in Anspruch nehmen: Die *Alliance* hat erste konkrete Projekte in Angriff genommen und dazu Partnerschaften entwickelt, darunter eine Initiative zu Sicherheit im Cyberspace (*Paris Call for Trust and Security in Cyberspace*) (French Ministry for Europe and Foreign Affairs 2018), ein Programm zu Geschlechterfragen (*Gender at the Center*) (France Diplomatie 2019b) und eine Positionierung zu autonomen Waffensystemen, wo die Allianz sich den Erfolg zuschreibt, die Staaten dazu bewegt zu haben, sich auf elf gemeinsame Prinzipien zur Regulierung dieser Waffensysteme zu verständigen (France Diplomatie 2019c).

Im Bereich des humanitären Völkerrechts waren *Jumelage* und *Alliance* gleich doppelt erfolgreich. Einerseits trugen sie zur Erarbeitung konkreter Lösungen von Problemen multilateralen Regierens durch die Konkretisierung von Standards bei. Insbesondere brachte die *Jumelage* die für die deutsche UN-Politik besonders bedeutsame Fortentwicklung der Agenda für den Schutz von Frauen und Mädchen im bewaffneten Konflikt hervor, die sich in Sicherheitsrats-Resolution 2467 niederschlägt (vgl. hierzu den Beitrag von Simone Wisotzki). Zu nennen ist auch die Sicherheitsrats-Resolution 2462, mit der die Beachtung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte im Kontext von Antiterrormaßnahmen eingefordert wird (UN Security Council 2019a). Flankiert werden diese konkreten Schritte von einer politischen Initiative, die für die *Alliance* von Bedeutung sein wird, nämlich dem *Call for Humanitarian Action*, den die beiden Außenminister am 1. April 2019 in New York lancierten (vgl. hierzu den Beitrag von Charlotte Dany).

### 11.3 GUTES SIGNAL, SCHWACHE KOMPROMISSE

In Anbetracht der Tatsache, dass dieser *Call* zwischen konkreter Problemlösung und politischer Initiative changiert, bedarf er einiger Anmerkungen, die auch die unbeabsichtigten Nebeneffekte in den Blick nehmen. Das humanitäre Völkerrecht war von Deutschland und Frankreich zu einem Schwerpunkt der *Jumelage* gemacht worden.

Einerseits war der Schutz humanitären und medizinischen Personals Gegenstand eines von Deutschland und Frankreich gemeinsam geleiteten Arria-Treffens am 1. April 2019 (vgl. hierzu den Beitrag von Melanie Coni-Zimmer und Anton Peez), dem eine Sitzung des Sicherheitsrats zum humanitären Völkerrecht aus Anlass des siebenzigjährigen Jubiläums der Genfer Abkommen folgte. Andererseits nutzten Deutschland und Frankreich am 26. September 2019 eine Veranstaltung der *Alliance*, um den *Humanitarian Call for Action* zu lancieren, der mittlerweile von über 40 Staaten gezeichnet wurde. In diesem *Call* geht es nicht nur allgemein um die Stärkung der nationalen Implementierung des humanitären Völkerrechts, sondern auch um dessen Verbreitung und Einhaltung sowie darum, Informationen zu sammeln und zu analysieren, Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu verhindern und die Verantwortlichkeit für Verletzungen zu stärken. Der *Call* bleibt allerdings wohl nicht nur deshalb an manchen Stellen recht allgemein, weil er inklusiv sein will, also möglichst viele Staaten zur Zeichnung motivieren will, sondern auch deshalb, weil Frankreich und Deutschland in einzelnen Fragen durchaus unterschiedliche Positionen beziehen. Ein gemeinsames Problem von *Alliance* und *Jumelage* ist, dass die inhaltliche Uneinigkeit der Partner bei konkreten Themen teilweise zu schwachen Kompromissen führt.

So führt die Rücksichtnahme auf die Positionen der jeweils anderen Seite als unbeabsichtigte Nebenfolge dazu, dass spezifische Politikfelder aus der Sicht eines der beiden Akteure hinten angestellt und Problemlösungen verschoben werden. Dies gilt zum Beispiel für die deutsche Haltung zur nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung, die im Rahmen der *Jumelage* weniger stark forciert wurde, als Deutschland es alleine getan hätte. Auch die Zurückhaltung Frankreichs gegenüber den Durchsetzungsmechanismen des humanitären Völkerrechts wirkt gelegentlich wie eine Bremse auf politische Bemühungen Deutschlands. Ob die *Jumelage* darüber hinaus auch zu einer Zurückhaltung

gegenüber Initiativen anderer Partnerländer führte, ist gegenwärtig kaum abzuschätzen. Nicht ganz eindeutig stellt sich auch der Effekt des *Humanitarian Call for Action* auf die Vorbereitung der 33. Internationalen Konferenz vom Roten Kreuz und Halbmond dar. Hier ist insbesondere auffällig, dass der *Call for Action* weicher formuliert und damit inklusiver angelegt ist, als eine dezidiert auf Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts ausgelegte Kampagne.

Es besteht der Eindruck, dass *Jumelage* und *Alliance* von Bedeutung für politische Initiativen sind, dass sich aber konkrete Problemlösungen beim globalen Regieren gegenwärtig erfolgversprechender auf der Grundlage bestehender Organisationsstrukturen in kleinteiliger Arbeit verfolgen lassen. *Jumelage* und *Alliance* setzen Signale, sind aber keine operativen Instrumente globalen Regierens. Eine Wiederholung der *Jumelage* im Sommer 2020 kann ein positives Signal senden, setzt aber konkrete Projekte voraus. Zudem sollte sich eine Partnerschaft nicht nur auf Frankreich beschränken, sondern für ausgewählte Politikfelder auch andere Staaten, wie etwa Estland (als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats 2020/2021), in den Blick nehmen.

*Prof. Dr. Nicole Deitelhoff* ist Professorin für Internationale Beziehungen und Theorien globaler Ordnungspolitik an der Goethe-Universität Frankfurt/M. und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der HSKF.

*Prof. Dr. Thilo Marauhn* ist Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Justus-Liebig-Universität Gießen und assoziierter Forscher an der HSKF.

- ACLED 2020: ACLED. Bringing clarity to crisis, <https://www.acleddata.com/>; 14.01.2020.
- Alliance for Multilateralism 2019: Ministerial Meeting: Building the Network and Presenting the Results, <https://www.multilateralism.org/ministerial-meeting>; 15.01.2020.
- Auswärtiges Amt 2019a: Statement von Außenminister Heiko Maas anlässlich des Arria-Treffens des VN-Sicherheitsrats zum Schutz von humanitärem und medizinischem Personal, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-sicherheitsrat-schutz-med-personal/2205608>; 14.01.2020.
- Auswärtiges Amt 2019b: Statement von Außenminister Heiko Maas anlässlich des Briefings des VN-Sicherheitsrats zur Bewahrung des humanitären Raums, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-sicherheitsrat-humanitaerer-raum/2206116>; 14.01.2020.
- Auswärtiges Amt 2019c: Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland. 2019–2023. Berlin.
- Auswärtiges Amt 2019d: Jahresabrüstungsbericht 2018. Berlin.
- Auswärtiges Amt 2019e: Deutschland, Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2019/20, <https://new-york-un.diplo.de/un-de/service/02-Themen-Schwerpunkte-Ziele>; 14.01.2020.
- Auswärtiges Amt 2019f: Rede von Außenminister Heiko Maas anlässlich einer Frühstücksveranstaltung zum Thema Multilateralismus in Toronto, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-toronto/2238962>; 15.01.2020.
- Benner, Thorsten/Mergenthaler, Stephan/Rotmann, Philipp 2011: The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace? Oxford.
- Bernstein, Tanja 2018: Reform des Pfeilers „Frieden und Sicherheit“ der Vereinten Nationen. ZIF Policy-Briefing April 2018. Berlin.
- Bethke, Felix S./Coni-Zimmer, Melanie/Deitelhoff, Nicole/Dembinski, Matthias/Hofmann, Gregor P./Junk, Julian/Marauhn, Thilo/Niemann, Holger/Peez, Anton/Peters, Dirk/Ulbert, Cornelia/Wisotzki, Simone/Witt, Antonia 2019: Institutionelle Friedenssicherung: Vereinte Nationen unter Druck. Wo sich ein deutsches Engagement lohnt. In: Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) (Hrsg.): Friedensgutachten 2019. Berlin, 115–135.
- BMU 2019: Klimaschutzbericht 2018 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung, [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht\\_2018\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzbericht_2018_bf.pdf); 14.01.2020.
- Booth Walling, Carrie 2015: The UN Security Council and the Promotion and Protection of Human Rights. In: Pruce, Joel R. (Hrsg.): The Social Practice of Human Rights. New York, 143–165.
- Bourghelle, Valentine 2019: Climate Change in the Security Council. On the Road to Qualifying Climate Change as 'Threat Multiplier'. Völkerrechtsblog, <https://voelkerrechtsblog.org/climate-change-in-the-security-council/>; 14.01.2020.
- Bundesregierung 2019: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, <https://www.bundes->

- regierung.de/resource/blob/997532/1570126/fe6f6dd0ab3f06740e9c693849b72077/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1; 15.01.2020.
- Coni-Zimmer, Melanie/Peez, Anton 2019: Deutschland im UN-Sicherheitsrat: Arria-Formel-Sitzungen als Instrument der Krisenbewältigung und -prävention. PRIF Spotlight 08/2019, Frankfurt.
- Daase, Christopher/Neuneck, Götz/Schaper, Annette/Schmidt, Hans-Joachim/Wunderlich, Carmen 2019: Fokus: Nukleare Weltordnung in der Krise. In: Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) (Hrsg.): Friedensgutachten 2019, Berlin, 25–43.
- Deutscher Bundestag 2018: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Deutschlands Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – Für eine dauerhaft friedliche, stabile und gerechte Ordnung in der Welt. Drucksache 19/2982. Berlin.
- Deutscher Bundestag 2019a: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Lechte, Alexander Graf Lambsdorff, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Zwischenbilanz der Mitgliedschaft Deutschlands im UN-Sicherheitsrat. Drucksache 19/13054. Berlin.
- Deutscher Bundestag 2019b: Antrag der Bundesregierung. Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA). Drucksache 19/8972. Berlin.
- Deutscher Bundestag 2019c: Völkerrechtliche Aspekte der türkischen Militäroperation „Friedensquelle“ in Nordsyrien. Wissenschaftliche Dienste Ausarbeitung WD 2 - 3000 - 116/19, <https://www.bundestag.de/resource/blob/663322/fd65511209aad5c6a6eae95eb779fcba/WD-2-116-19-pdf-data.pdf>; 05.12.2019.
- DIE ZEIT 2019: Bundesanwalt erhebt Anklage gegen frühere syrische Geheimdienstler, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-10/kriegsverbrechen-syrischer-geheimdienst-anklage-folter-mord-syrien>; 02.01.2020.
- Erästö, Tytti/Cronberg, Tarja 2018: Opposing Trends: The Renewed Salience of Nuclear Weapons and Nuclear Abolitionism. SIPRI Insights on Peace and Security 2018/5. Stockholm.
- Europäische Union 2013: EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen. Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat. JOIN/2013/030final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013JC0030&from=en>; 14.01.2020.
- Farrall, Jeremy/Loiselle, Marie-Eve/Michaelsen, Christopher/Prantl, Jochen/Whalan, Jeni 2019: Elected Members Influence in the United Nations Security Council. ANU College of Law Research Paper No 19.29, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3488824](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3488824); 04.12.2019.
- France Diplomatie 2019a: Joint article by Jean-Yves Le Drian and Heiko Maas: “No, multilateralism is not outdated!”, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/alliance-for-multilateralism-63158/article/joint-article-by-jean-yves-le-drian-and-heiko-maas-no-multilateralism-is-not>; 15.01.2020.

- France Diplomatie 2019b: Gender at the Centre Initiative, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/alliance-for-multilateralism-63158/article/gender-at-the-centre-initiative>; 15.01.2020.
- France Diplomatie 2019c: 11 Principles on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/alliance-for-multilateralism-63158/article/11-principles-on-lethal-autonomous-weapons-systems-laws>; 15.01.2020.
- French Ministry for Europe and Foreign Affairs 2018: Paris Call. For trust and security in cyberspace, <https://pariscall.international/en/>; 15.01.2020.
- Global Centre for the Responsibility to Protect 2019: Populations at Risk, <http://www.globalr2p.org/regions/>; 14.01.2020.
- Gowan, Richard 2018: In the Hot Seat. What can Germany Achieve in the Security Council?. Friedrich-Ebert-Stiftung New York Office, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/14493.pdf>; 14.01.2020.
- Gowan, Richard 2019a: MACROSCOPE: Germany on the Security Council – The Score at Halftime. Friedrich-Ebert-Stiftung New York Office, <https://www.fesny.org/article/macroscope-germany-on-the-security-council-the-score-at-halftime/>; 14.01.2020.
- Gowan, Richard 2019b: UN Strengthens Peacekeeping Despite U.S. Scepticism, <https://www.crisis-group.org/global/un-strengthens-peacekeeping-despite-us-scepticism>; 14.01.2020.
- Guterres, António 2019: Remarks at the Meeting of the Peacebuilding Commission on the 2020 Review, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-11-22/peacebuilding-commission-the-2020-review-remarks>; 14.01.2020.
- Hamid, Zarin/Werner, Sarah 2019: Sexual Violence in Conflict: Rooted in Gender Inequality and Structural Violence, Security Council Open Debate: Sexual Violence in Conflict, April 2019. PeaceWomen, <https://www.peacewomen.org/security-council/security-council-open-debate-sexual-violence-conflict-april-2019>; 14.01.2020.
- Heusgen, Christoph 2018: „Eine schlagkräftigere UN liegt in unserem ureigenen Interesse“. In: Vereinte Nationen 66: 2, 57–61.
- Hofmann, Gregor P. 2019: Gerechtigkeitskonflikte und Normentwicklung. Die internationale Umstrittenheit der Responsibility to Protect. Wiesbaden.
- Human Rights Watch 2017: US: Trump Policy Harming Kenya, Uganda Health Services, <https://www.hrw.org/news/2017/10/26/us-trump-policy-harming-kenya-uganda-health-services>; 12.12.2019.
- Hunt, Charles T. 2017: All Necessary Means to What Ends? The Unintended Consequences of the 'Robust Turn' in UN Peace Operations. In: International Peacekeeping, 24: 1, 108–131.
- International Crisis Group 2019a: Three Troubling Trends at the UN Security Council, <https://www.crisisgroup.org/global/three-troubling-trends-un-security-council>; 03.12.2019.
- International Crisis Group 2019b: CrisisWatch. Tracking Conflict Worldwide, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch>; 14.01.2020.
- International Crisis Group 2019c: Seven Opportunities for the UN in 2019–2020, <https://www.crisis-group.org/global/002-seven-opportunities-un-2019-2020>; 04.12.2019.
- International Crisis Group 2019d: Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy, <https://www.crisisgroup.org/global/b001-council-despair-fragmentation-un-diplomacy>; 27.11.2019.



- Kaim, Markus/Strauß, Lena 2017: Mehr deutsche Blauhelme. Vier Gründe für ein stärkeres Engagement der Bundesrepublik im VN-Peacekeeping. SWP-Aktuell 40. Berlin.
- Keating, Colin 2016: Power Dynamics between Permanent and Elected Members. In: von Einsiedel, Sebastian/Malone, David M./Stagno Ugarte, Bruno (Hrsg.): *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder, CO, 139–155.
- Krähenbühl, Pierre 2011: The Militarization of Aid and its Perils. International Committee of the Red Cross, <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm>; 14.01.2020.
- Maas, Heiko 2019a: Statement von Außenminister Heiko Maas in der Offenen Debatte des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen "Addressing the Impacts of Climate-related Disasters on International Peace and Security", <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-klima-uno/2182050>; 14.01.2020.
- Maas, Heiko 2019b: Nationales Statement von Außenminister Heiko Maas anlässlich der Sitzung des VN-Sicherheitsrats "Supporting the Non-Proliferation Treaty ahead of the 2020 Review Conference", <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-sicherheitsrat-nvv/2206088>; 14.01.2020.
- Maas, Heiko 2019c: Rede von Außenminister Heiko Maas in der Generaldebatte der 74. Generalversammlung der Vereinten Nationen, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-generalversammlung/2249828>; 14.01.2020.
- Mach, Katharine J./Kraan, Caroline M./Adger, W. Neil/Buhaug, Halvard/Burke, Marshall/Fearon, James D. et al. 2019: Climate as a Risk Factor for Armed Conflict. In: *Nature* 571, 193–197.
- Müller, Harald 2018: Der nukleare Verbotsvertrag: ein begrenzter Schritt vorwärts. In: *Vereinte Nationen* 66: 5, 214–219.
- NATO 2017: North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, [https://www.nato.int/cps/ua/natohq/news\\_146954.htm](https://www.nato.int/cps/ua/natohq/news_146954.htm); 14.01.2020.
- NGOWG Office 2019: Analysis of the 2019 Women, Peace and Security Open Debate, <https://www.womenpeacesecurity.org/blog-analysis-of-the-2019-women-peace-and-security-open-debate/>; 12.12.2019.
- Quack, Martin 2016: Herausforderung Humanitäre Hilfe. Politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland, [https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/sites/germany/files/attachments/hum-hilfe-studie\\_20160929\\_02.pdf](https://www.aerzte-ohne-grenzen.de/sites/germany/files/attachments/hum-hilfe-studie_20160929_02.pdf); 14.01.2020.
- Rajamani, Lavanya/Brunnée, Jutta 2017: The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement. Lessons from the US Disengagement. In: *Journal of Environmental Law* 29, 537–551.
- Rodenhäuser, Tilman/Somer, Jonathan 2014: The Security Council and Humanitarian Relief in Opposition-Held Territories. EJIL: Talk!, <https://www.ejiltalk.org/the-security-council-and-humanitarian-relief-in-opposition-held-territories/>; 02.01.2020.
- Salloum, Rania 2019: Die Kurden und das Assad-Regime. Pakt mit dem Diktator. Der Spiegel, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-kurden-schliessen-einen-pakt-mit-baschar-al-assad-a-1291443.html>; 02.01.2020.

- Scheller, Bente 2019: Idlib: Vor dem Sturm, Die Zeit, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-09/idlib-syrien-offensive-russland-westen>; 05.12.2019.
- Schumann, Peter 2019: Sudan: Der Abzug der Friedensmission in Darfur bleibt richtig. PeaceLab-Blog, <https://peacelab.blog/2019/06/sudan-der-abzug-der-friedensmission-in-darfur-bleibt-richtig>; 14.01.2020.
- Security Council Report 2017: The Peacebuilding Commission and the Security Council: From Cynicism to Synergy?, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research\\_report\\_peacebuilding\\_commission\\_2017.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_peacebuilding_commission_2017.pdf); 09.01.2020.
- Security Council Report 2018: The Penholder System, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Penholders.pdf>; 27.11.2019.
- Security Council Report 2019a: Lead Roles Within the Council in 2019: Penholders and Chairs of Subsidiary Bodies, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-02/lead-roles-within-the-council-in-2019-penholders-and-chairs-of-subsiary-bodies.php>; 03.12.2019.
- Security Council Report 2019b: Informal Interactive Dialogue with the Peacebuilding Commission on the Sahel. What's in Blue, <https://www.whatsinblue.org/2019/03/informal-interactive-dialogue-with-the-peacebuilding-commission-on-the-sahel.php>; 02.01.2020.
- Security Council Report 2019c: Dispatches from the Field: Meetings in Bamako. What's in Blue, <https://www.whatsinblue.org/2019/03/dispatches-from-the-field-meetings-in-bamako.php>; 14.01.2020.
- Security Council Report 2019d: Arria-Formula Meetings, 1992–2019, [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working\\_methods\\_arria\\_formula-17.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_arria_formula-17.pdf); 14.01.2020.
- Sievers, Loraine/Daws, Sam 2014: The Procedure of the UN Security Council. Oxford.
- Stoddard, Abby/Harmer, Adele/Czwarno, Monica 2017: Aid Worker Security Report 2017. Behind the attacks: A look at the perpetrators of violence against aid workers. Humanitarian Outcomes, [https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr\\_2017.pdf](https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr_2017.pdf); 14.01.2020.
- Stoddard, Abby/Harvey, Paul/Czwarno, Monica/Breckenridge, Meriah-Jo 2019: Aid Worker Security Report 2019 – Updated. Speakable: Addressing sexual violence and gender-based risk in humanitarian aid. Humanitarian Outcomes, [https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr\\_2019\\_0.pdf](https://www.humanitarianoutcomes.org/sites/default/files/publications/awsr_2019_0.pdf); 14.01.2020.
- Strauß, Lena 2018: UN-Friedenseinsätze: Eine Strategie für Kontinuität, Kohärenz, Quantität und Qualität. PeaceLab-Blog, <https://peacelab.blog/2018/08/un-friedenseinsaetze>; 14.01.2020.
- The Independent 2019: 'It's like Bashir is still here': Inside War-ravaged Darfur where Deadly Violence is Killing the Revolution, <https://www.independent.co.uk/news/world/africa/darfur-sudan-war-death-toll-abdalla-hamdok-hemedti-omar-bashir-a9238991.html>; 02.01.2020.
- Tull, Dennis 2019: VN-Peacekeeping in Mali. Anpassungsbedarf für das neue Minusma-Mandat. SWP-Aktuell 23. Berlin.
- UN OCHA 2019: 2019 Syria Humanitarian Response Plan Funding Overview as of 31 December 2019, [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hrp\\_weekly\\_funding\\_status\\_191231.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/hrp_weekly_funding_status_191231.pdf); 11.01.2020.

- UN OHCHR 2019: Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IIICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx>; 02.01.2020.
- UN Security Council 2019a: Resolution 2480, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2480>; 14.01.2020.
- UN Security Council 2019b: United Nations Security Council. 8547th meeting. The situation in Mali, <https://undocs.org/en/S/PV.8547>; 14.01.2020.
- UN Security Council 2019c: Resolution 2467, [https://undocs.org/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2467(2019)); 14.01.2020.
- UN Security Council 2019d: Resolution 2493, [https://undocs.org/S/RES/2493\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2493(2019)); 14.01.2020.
- UN Security Council 2019e: Conflict-related Sexual Violence, Report of the Secretary-General, S/2019/280. [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/S\\_2019\\_280\\_E.pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/S_2019_280_E.pdf); 14.01.2020.
- UN Security Council 2019f: Resolution 2462, [https://undocs.org/en/S/RES/2462\(2019\)](https://undocs.org/en/S/RES/2462(2019)); 15.01.2020.
- UNHCR 2020: Syria Emergency, <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html>; 11.01.2020.
- United Nations 2019a: Meetings Conducted by the Security Council in 2019, <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/meetings/2019>; 02.01.2020.
- United Nations 2019b: Competing United States, Russian Federation Draft Resolutions on Political, Humanitarian Situation in Venezuela Blocked in Security Council, <https://www.un.org/press/en/2019/sc13725.doc.htm>; 05.12.2019.
- United Nations 2019c: Security Council Rejects Two Draft Resolutions on Situation in Syria amid Divisions over Idlib Truce, Armed Groups, <https://www.un.org/press/en/2019/sc13956.doc.htm>; 05.12.2019.
- United Nations 2019d: Security Council Rejects 2 Draft Resolutions Authorizing Cross-Border, Cross-Line Humanitarian Access in Syria, <https://www.un.org/press/en/2019/sc14066.doc.htm>, 02.01.2020.
- United Nations 2019e: Turkey's Military Operation Has Displaced Thousands of Civilians, Worsened Syria's Dire Humanitarian Crisis, Top Official Warns Security Council, <https://www.un.org/press/en/2019/sc13994.doc.htm>; 05.12.2019.
- United Nations 2019f: Syria: Lack of Consensus Following Face-to-face talks, Underscores Need for Broader Process, <https://news.un.org/en/story/2019/12/1054131>; 02.01.2020.
- United Nations 2019g: Secretary-General Presents First Annual Budget in Over 45 Years to Fifth Committee, Proposing \$2.87 Billion for 2020 Focused on Strategic Priorities, Reforms, <https://www.un.org/press/en/2019/gaab4330.doc.htm>; 14.01.2020.
- United Nations 2019h: Security Council Press Statement in Support of Non-Proliferation Treaty, <https://www.un.org/press/en/2019/sc13762.doc.htm>; 14.01.2020.
- United Nations 2020: Security Council Beats Midnight Deadline, Renews Syria Cross-border Aid in Contentious Vote, <https://news.un.org/en/story/2020/01/1055181>; 11.01.2020.
- United Nations Peacekeeping 2020: MINUSMA Fact Sheet. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>; 27.11.2019.

- van der Lijn, Jair 2019: The UN Peace Operation in Mali: A Troubled Yet Needed Mission. IPI Global Observatory, <https://theglobalobservatory.org/2019/11/un-peace-operation-mali-troubled-yet-needed-mission/>; 28.11.19.
- VENRO 2012: Konturenlos und unbrauchbar –Das Konzept der vernetzten Sicherheit aus Perspektive von Nichtregierungsorganisationen. Standpunkt 2/2012. Bonn.
- von Einsiedel, Sebastian /Malone, David M. 2018: Security Council. In: Weiss, Thomas G./Daws, Sam (Hrsg.): The Oxford Handbook on the United Nations. Oxford, 140–164.
- von Einsiedel, Sebastian /Malone, David M./Ugarte, Bruno Stagno 2016: Conclusion: The Security Council and a World in Crisis. In: Einsiedel, Sebastian von/Malone, David M./Stagno Ugarte, Bruno (Hrsg.): The UN Security Council in the 21st Century. Boulder, CO, 827–876.
- Wallenstein, Peter/Johansson, Patrik 2016: The UN Security Council: Decisions and Actions. In: Einsiedel, Sebastian von/Malone, David M./Stagno Ugarte, Bruno (Hrsg.): The UN Security Council in the 21st Century. Boulder, CO, 27–54.
- Wittig, Peter 2011: Deutschland im UN-Sicherheitsrat. Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012. In: Vereinte Nationen 59: 1, 3–7.
- Wolff, Jonas/Witt, Antonia/Stappenbeck, Jens/Schnabel, Simone/Peez, Anton/Junk, Julian/Coni-Zimmer, Melanie/Christian, Ben/Birchinger, Sophia/Bethke, Felix 2020 [i.E.]: Frieden und Entwicklung 2020. Eine Analyse aktueller Entwicklungen und Erkenntnisse. Frankfurt a. M.

## PRIF REPORT

Die PRIF Reports analysieren Hintergründe politischer Ereignisse und Entwicklungen und präsentieren wissenschaftliche Forschungsergebnisse in Deutsch oder Englisch.

Mullis, Daniel/Zschocke, Paul (2019): Regressive Politiken und der Aufstieg der AFD – Ursachensuche im Dickicht einer kontroversen Debatte, PRIF Report 5/2019, Frankfurt/M.

Lück, Nico (2019): Lernende künstliche Intelligenz in der Rüstungskontrolle, PRIF Report 4/2019, Frankfurt/M.



[www.hsfk.de/PRIF-Reports](http://www.hsfk.de/PRIF-Reports)

[www.hsfk.de/HSFK-Reports](http://www.hsfk.de/HSFK-Reports)

## PRIF SPOTLIGHT

Die PRIF Spotlights diskutieren aktuelle politische und gesellschaftliche Themen.

Junk, Julian (2019): Evaluation der Extremismusprävention. Zur Gestaltung von Qualitätssicherung und Erhöhung der Wirksamkeit, PRIF Spotlight 15/2019, Frankfurt/M.

HSFK (2019): Friedensstifter und Hoffnungsträger. Die Verleihung des Hessischen Friedenspreises 2019 an Abiy Ahmed, PRIF Spotlight 14/2019, Frankfurt/M.



[www.hsfk.de/PRIF-Spotlights](http://www.hsfk.de/PRIF-Spotlights)

## PRIF BLOG

Auf dem PRIF Blog erscheinen Beiträge zu aktuellen politischen Fragen und Debatten der Friedens- und Konfliktforschung. Die Blogbeiträge erscheinen in loser Folge in Deutsch oder Englisch.



<https://blog.prif.org/>

PRIF Reports und PRIF Spotlights sind Open-Access-Publikationen und können kostenlos auf [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de) heruntergeladen werden. Sie möchten die digitalen Ausgaben abonnieren? Bitte wenden Sie sich an: [publikationen@hsfk.de](mailto:publikationen@hsfk.de).



[www.facebook.com/HSFK.PRIF](https://www.facebook.com/HSFK.PRIF)



[www.twitter.com/HSFK\\_PRIF](https://www.twitter.com/HSFK_PRIF)



<https://blog.prif.org/>

BEN CHRISTIAN // MELANIE CONI-ZIMMER (HRSG.)

## DEUTSCHLAND IM UN-SICHERHEITSRAT. EINE HALBZEITBILANZ

Seit Anfang 2019 ist Deutschland für zwei Jahre gewähltes Mitglied im UN-Sicherheitsrat. Die Rahmenbedingungen sind schwierig: Die Zahl staatlicher und nichtstaatlicher Gewaltkonflikte ist auf einem historisch hohen Niveau. Gleichzeitig machen Auseinandersetzungen mit und zwischen den Großmächten den Sicherheitsrat in zentralen Fragen handlungsunfähig. Auch sind die Einflussmöglichkeiten der gewählten Mitglieder begrenzt. Allerdings können durch den geschickten Einsatz diplomatischer Instrumente und Initiativen durchaus wichtige Akzente gesetzt werden. Die Autor:innen des Reports diskutieren in ihren Beiträgen, inwieweit es Deutschland bislang gelungen ist, eigene Schwerpunktthemen auf die Agenda zu setzen und die Bearbeitung aktueller Konflikte voranzubringen. Sie ziehen eine Halbzeitbilanz und formulieren Empfehlungen für das Jahr 2020.